

LUIZ VAMBERTO SANTANA

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS:
O FATOR RETROALIMENTADOR NA DEMANDA DE
POLÍTICAS ECONÔMICAS PELO SETOR FLORESTAL
NO BRASIL. O COMPLEXO PAPEL-CELULOSE**

VOLUME 1

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do Grau e Título de "Doutor em Ciências Florestais", área de concentração: Economia e Política Florestal.

Orientador: Prof. Dr. Roberto T. Hosokawa

CURITIBA

1999



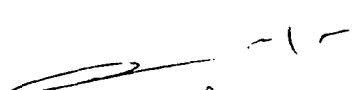
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
COORDENAÇÃO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
ENGENHARIA FLORESTAL


P A R E C E R


Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal, reuniram-se para realizar a arguição da Tese de **DOUTORADO**, apresentada pelo candidato **LUIZ VAMBERTO DE SANTANA**, sob o título **"AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS: O FATOR RETROLIMENTADOR NA DEMANDA DE POLÍTICAS ECONÔMICAS PELO SETOR FLORESTAL NO BRASIL. O COMPLEXO PAPEL-CELULOSE."**, para obtenção do grau de **Doutor** em Ciências Florestais, no Curso de Pós-Graduação em Engenharia Florestal do Setor de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Paraná, Área de Concentração **ECONOMIA E POLÍTICA FLORESTAL**.

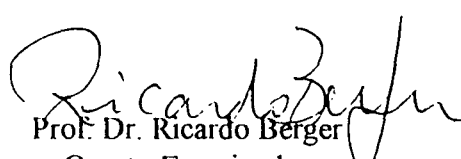
Após haver analisado o referido trabalho e argüido o candidato são de parecer pela **"APROVAÇÃO"** da Tese, com média final: (*8,82*), correspondente ao conceito (*A*).

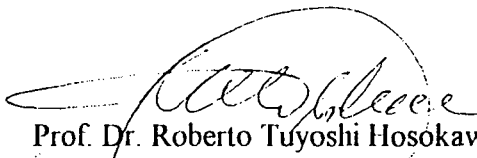
Curitiba, 10 de Dezembro de 1999.


Prof. Dr. Humberto Ângelo
Primeiro Examinador
UNB


Prof. Dr. Aldair Tarciso Rizzi
Segundo examinador
UFPR


Prof. Dr. Luiz Roberto Graça
Terceiro Examinador
EMBRAPA


Prof. Dr. Ricardo Berger
Quarto Examinador
UFPR


Prof. Dr. Roberto Tuyoshi Hosókawa
Orientador e Presidente da Banca
UFPR



Aos meus pais,

Francisco e Maria José.

Para minha esposa,

Ana Lúcia.

Para meus filhos:

André, Paula, Camila e Leandro,

renovação permanente de esperanças.

AGRADECIMENTOS

Aos membros do Comitê de Acompanhamento e Orientação designados pela área de Economia e Política Florestal, pelo incansável apoio e continuado estímulo, extremamente importantes na superação (e assimilação) de muitas limitações: Professor doutor Roberto T. Hosokawa, que com paciência oriental e superior experiência na orientação de dissertações e teses, sempre alertou sobre os percalços e alternativas no caminho; Professor Doutor Ricardo Berger, experiente acadêmico e referência na área de papel e celulose, com quem pude assimilar e discutir aspectos importantes do complexo papel- celulose; Professor Doutor Vitor Afonso Hoeflich, pelo aconselhamento no sentido de evitar algumas mesmices e antecipar sobre armadilhas no decorrer do trabalho.

Aos professores da área de concentração em Economia e Política Florestal, pelo inestimável apoio e contínuo incentivo, extremamente importantes para que pudesse concluir esta Tese.

Ao Professor Doutor João Carlos Moreschi, ex-Coordenador do curso de pós-graduação em Engenharia Florestal que, ao compartilhar comigo diversas barreiras e dificuldades durante toda a execução deste trabalho, exerceu apoio fundamental para a superação de inúmeros e inesperados obstáculos.

Aos Professores-Doutores Ademir Clemente e Cássio Frederico de Camargo Rolim, companheiros com os quais compartilhei desafios anteriores, pelas sugestões, disposição em ouvir e indicação de caminhos e opções diante de momentos difíceis e limitantes.

Ao Economista Maurílio Leopoldo Schmitt, amigo e experiente profissional, sempre colaborando e propondo referências.

Ante dificuldades e bloqueios imprevisíveis, o apoio recebido do Professor Doutor Rubens Requião, um professor da vida, foi inestimável e inesquecível para que não desistisse.

A ajuda institucional que recebi da Federação do Comércio do Paraná, foi muito valiosa durante toda a realização do trabalho. A compreensão do Presidente Rubens Brustolin e o estímulo sob diferentes formas dos amigos Alberto Franco Samways, Amauri Ribas de Oliveira, Antonio Nunes Nogueira e Rubens Edmundo Requião, foram marcantes nesta trajetória.

Ao incentivo dos colegas professores e estrutura administrativa do Departamento de Economia da UFPR, apoio e compreensão importantes para a conclusão deste trabalho, manifesto meus agradecimentos. A liberação das atividades didáticas em parte do período de realização da Tese, foi um apoio institucional relevante que a Universidade Federal do Paraná, entidade de todos nós, me concedeu. Aos que responderam administrativamente pelo Departamento de Economia, neste período, Professora Suely C. Simões e Professor José Benedito de Paula, reitero agradecimentos.

Aos meus alunos e ex-alunos dos cursos de Economia e Administração, estímulo constante para continuar aprendendo, consolidar conhecimentos e renovar horizontes. Não posso deixar de destacar a grata e estimulante convivência com os alunos da pós-graduação em Desenvolvimento Econômico e Engenharia Florestal-área de Economia e Política Florestal, em especial aos que tive a satisfação de orientar na elaboração das dissertações de Mestrado.

Consegui assimilar minhas limitações em relação a Informática, após perder tantos arquivos, graças a ajuda do meu filho André, e dos experientes Jeferson Luiz Zimmermann e Alberto H. Onishi.

Sem o apoio e participação sob diferentes formas, de minha esposa Ana Lúcia, não teria condições de concluir este trabalho. A ela faço um agradecimento especial, pela atenção, compreensão e incentivo durante os extensos e difíceis dias desta jornada. Aos meus filhos, André, Paula, Camila e Leandro, razões de estímulo e motivadores para que não desistisse, a satisfação do dever cumprido.

BIOGRAFIA

LUIZ VAMBERTO SANTANA, filho de Francisco de Santana e Maria José de Santana, nasceu a 26 de julho de 1947 em Lucélia-SP.

Realizou o curso primário no 3.º Grupo Escolar de Londrina e o curso ginásial no Colégio Estadual Prof. Vicente Rijo, de Londrina. O 2.º grau foi cursado no Colégio Estadual Prof. Vicente Rijo e no Instituto Filadélfia, em Londrina. O curso superior foi iniciado em 1967 na Universidade Federal do Paraná, onde concluiu o Bacharelado em Ciências Econômicas no ano de 1970.

No ano de 1971 iniciou atividades como Professor Auxiliar no curso de Economia da Faculdade de Economia e Administração da UFPR. Neste mesmo ano realizou curso de especialização em Análise Econômica da Pesquisa Agropecuária, em La Estanzuela-Uruguai, ministrado pelo Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas-IIICA da OEA. No período 1971-73 trabalhou como Economista no Instituto de Pesquisa Agropecuária Meridional-IPEAME, do Ministério da Agricultura, em Colombo-PR. No período 1972-73 foi Conselheiro do Conselho Regional de Economia-CORECON-PR. Atuou como Economista no IPARDES-Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social, órgão do Governo do Paraná, no período 1974-1977.

Ocupou a Vice-Coordenação do Curso de Economia da UFPR no período 1973-75. Em 1977, por concurso público, foi promovido a Professor Assistente na UFPR.

No biênio 1977-1978, cursou na Fundação Getúlio Vargas-FGV/RJ - Escola Brasileira de Administração Pública-EBAP, o Mestrado em Administração Pública, área de Planejamento Governamental. O grau de Mestre foi obtido após defesa da Dissertação: "O Processo Decisório nos Transportes Públicos- O caso do Rio de Janeiro".

No período 1979-80, é designado pela UFPR como Coordenador do Convênio SUDESUL-UFPR. Em 1980, exerce atividades como Consultor Econômico na então recém-criada Fundação da Universidade Federal do Paraná para o Desenvolvimento da Ciência, da Cultura e da Tecnologia- FUNPAR/UFPR.

Em 1983 é eleito Coordenador do Curso de Economia da UFPR, cargo que desempenha durante o período 1983-1985. Em 1984 é promovido a Professor Adjunto na UFPR- Departamento de Economia.

No ano de 1986, por concurso publico de provas, títulos e defesa de tese, é aprovado como Professor Titular da UFPR. A tese defendida é: "Instituições e Política Econômica".

Exerceu atividades de Consultor Econômico no Conselho Paranaense da Livre Iniciativa, no período 1986-1990. No período 1987-1989 atuou como Consultor Econômico da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, na elaboração do texto da Constituição do Estado do Paraná e da Lei Orgânica dos Municípios.

Em 1989, é credenciado pelo Colegiado do Curso a integrar o corpo docente do Curso de Pós –Graduação em Engenharia Florestal, da UFPR. Neste mesmo ano, é eleito primeiro Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR, atividade que exerce no período 1990-92.

Por duas gestões, no período 1992-1996, ocupa o cargo de Conselheiro, integrando o Conselho de Curadores da UFPR.

Enquanto Professor, foi responsável pelas seguintes disciplinas na UFPR, no período 1971-1999: Introdução à Economia; Contabilidade Social; Contas Nacionais do Brasil; Economia Agrícola; Teoria Macroeconômica; Planejamento Regional; Política e Planejamento Econômico; Análise Conjuntural; Formulação e Avaliação de Políticas Públicas; Elaboração e Análise de Projetos; Economia Brasileira; Técnicas de Planejamento e Previsão; Economia Monetária; Finanças Públicas; Economia do Setor Público; e Programação Econômica.

Atualmente é Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná, onde integra o corpo docente dos cursos de: Graduação em Economia, Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico e Pós-Graduação em Engenharia Florestal. Atua também como Consultor Econômico da Federação do Comércio do Paraná.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS	XIII
LISTA DE TABELAS	XIV
RESUMO	XV
ABSTRACT	XVII
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 A responsabilidade do Estado	3
1.3 A política governamental e a questão florestal	4
1.4 Objetivo da tese	11
1.5 Metodologia	15
2. REVISÃO DA LITERATURA	16
2.1 A BASE FLORESTAL BRASILEIRA.	16
2.1.1 Introdução	16
2.1.2 Os Ecossistemas Florestais Brasileiros	17
2.1.3 Vantagens da infra-estrutura do setor florestal	21
2.1.4 Tendências da base florestal brasileira	23
2.2 O COMPLEXO PAPEL CELULOSE	31
2.2.1 A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA	31
2.2.1.1 Introdução	31
2.2.1.2 Antecedentes da industrialização	33
2.2.1.3 A Fase de instalação: 1900-1920	35
2.2.1.4 O período de consolidação: 1920-1940	43
2.2.1.5 A estruturação da base institucional de apoio	48
2.2.2 ASPECTOS RECENTES DO COMPLEXO	50
2.2.2.1 Introdução	50
2.2.2.2 A abordagem de COUTINHO E FERRAZ	50
2.2.2.3 A abordagem de KUPFER	62
2.2.2.4 A abordagem de FERRAZ, KUPFER e HAGUENAUER	64
2.3 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO	68
2.3.1 Introdução	68
2.3.2 O período 1939-1985	68

I. Plano Especial	69
II. Plano de Obras e Equipamento- POE	70
III. Plano SALTE	71
IV. Plano de Metas	74
V. Plano Trienal	77
VI. Plano de Ação Econômica do Governo- PAEG	80
VII. Plano Decenal	82
VIII. Plano Estratégico de Desenvolvimento- PED	82
IX. Metas e Bases Para a Ação do Governo	83
X. 1.º Plano Nacional de Desenvolvimento- I PND	85
XI. 2.º Plano Nacional de Desenvolvimento- II PND	89
XII. 3.º Plano Nacional de Desenvolvimento- III PND	93
2.3.3 O Período posterior ao regime militar	94
2.3.4 Avaliação da primeira fase	98
2.4 OS PRINCIPAIS PROGRAMAS PARA O COMPLEXO PAPEL CELULOSE	100
2.4.1 Introdução	100
2.4.2 Política de incentivos fiscais	101
2.4.2.1 Categorias de incentivos fiscais no Brasil	104
2.4.3 I PNPC- 1974	116
2.4.4 II PNPC- 1987	120
2.5. A POLÍTICA ECONÔMICA COMO POLÍTICA PÚBLICA	122
2.5.1 Introdução	122
2.5.2 Limitações e Condicionantes	124
2.5.3 O modelo tradicional de política econômica	127
2.5.3.1 A revolução keynesiana	128
2.5.3.2 O Modelo Tinbergen	131
2.5.4 O modelo institucional	143

3. MATERIAL E MÉTODOS	146
3.1 OS PRODUTOS ELABORADOS PELO COMPLEXO	146
3.1.1 Introdução	146
3.1.2 Os principais produtos do complexo	147
3.1.2.1 Celulose	148
3.1.2.2 Pasta de Papel	155
3.1.2.3 Papel	157
3.2 A ESTRUTURA EMPRESARIAL DE PRODUÇÃO	160
3.2.1 Aspectos gerais	160
3.2.2 Estruturação do setor industrial	164
3.2.2.1 Perspectivas da Indústria de papel e celulose	167
3.2.3 A internacionalização da produção	169
3.2.3.1 A multinacionalização	171
3.2.4 A comercialização	176
3.2.4.1 Formas de comercialização	177
3.2.4.2 Comercialização externa	179
3.2.4.3 Perspectivas do mercado	182
3.3 O PERFIL TECNOLÓGICO DO COMPLEXO	184
3.3.1 Antecedentes	184
3.3.2 Tecnologia Vigente	187
3.3.3 O Ciclo de Vida do Complexo	190
3.4 O MODELO TEÓRICO DE THOMAS SMITH	195
3.4.1 Introdução	195
3.4.2 O Modelo de Institucionalização de Zollschan	197
3.4.3 O Modelo do processo de implementação de Política de SMITH	201
3.4.3.1 Política Idealizada	204
3.4.3.2 Grupo meta	205
3.4.3.3 Organização Implementadora	206
3.4.3.4 Fatores Ambientais	207
3.4.3.5 Tensões	207
3.4.3.6 Transação	209
3.4.3.7 Institucionalização	210
3.4.3.8 Fator Retroalimentador ou Fase de <i>Feedback</i>	211

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	213
4.1 POLÍTICAS PÚBLICAS : A TEORIA	213
4.1.1 Introdução	213
4.1.2 Modelos de Análise de Política Pública	222
4.1.2.1 Teoria de Sistemas	224
4.1.2.2 Teoria das elites	229
4.1.2.3 Teoria dos grupos	232
4.1.2.4 Teoria racional	235
4.1.2.5 Teoria incremental	239
4.1.2.6 Teoria institucional	242
4.1.3 As limitações	243
 4.2 APLICAÇÃO DO MODELO DE SMITH	 245
4.2.1 Organização implementadora	245
4.2.2 Grupo Meta	247
4.2.3 Política idealizada	250
4.2.4 Fator retroalimentador ou <i>feedback</i>	255
 4.3 DEMAIS RESULTADOS DO ESTUDO	 259
4.3.1 Aspectos Gerais	259
4.3.2 Em relação ao complexo papel e celulose	261
4.3.3 Em relação ao modelo de SMITH e efeito retroalimentador (processo de <i>feedback</i>)	274
 5. CONCLUSÕES	 288
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 290

ANEXOS

ANEXO I -	Conjunto de Informações Complementares	311
	1. ^a Parte: Tabelas estatísticas	311
	2. ^a Parte: Representação gráfica	391
ANEXO II -	I Programa Nacional de Papel e Celulose 1974	409
ANEXO III -	II Programa Nacional de Papel e Celulose 1987-1995	473
ANEXO IV -	Classificação Setorial de Produtos de Base Florestal	480
ANEXO V -	Relação das Principais Operações Aprovadas Pelo BNDES em Favor das Empresas de Papel e Celulose. Período: 1955-1990	485

LISTA DE FIGURAS

Figura n.º	Título	Página
1.	A Teoria da Política Econômica	135
2.	Classificação de Variáveis de Política	138
3.	O Ciclo de Vida do Produto	193
4.	Modelo de Institucionalização de ZOLLSCHAN	199
5.	Modelo Genérico do Processo de Mudança	200
6.	Modelo de SMITH do Processo de Implementação de Política	203
7.	Os Diferentes Campos da Política Pública	216
8.	Esquema Básico da Interdependência Economia-Política	218
9.	Interações entre a Economia e a Política num Modelo Político-Econômico	219
10.	O Meio Ambiente Total de Um Sistema Político	227
11.	Um Modelo Dinâmico de Resposta de um Sistema Político	228
12.	O Modelo Elitista	231
13.	O Modelo de Grupo	234
14.	O Modelo Racional de Um Sistema de Decisão	238
15.	O Modelo Incremental	241

LISTA DE TABELAS

Tabela n.º	Título	Página
1.	Participação da Madeira no Custo de Produção de Celulose Fibras Curtas Branqueadas em Alguns Países	26
2.	Exportações de Maquinaria para Indústrias de Papel e Celulose Destinadas ao Brasil: 1900-1939	47
3.	Participação Setorial(%) de Papel e Derivados na Indústria de Transformação Brasileira	77
4.	II PND para Papel e Celulose: ampliação de capacidade	90
5.	Distribuição dos Incentivos Fiscais no Brasil. 1970	106
6.	Participação de Componentes no Custo de Produção da Celulose	154
7.	Matriz de Tensões na Implementação de Políticas	208
8.	Resultados Obtidos pelo I Programa Nacional de Papel e Celulose	254
9.	Participação das Operações aprovadas para o Complexo Papel-Celulose em Relação ao Total das Aprovações do Sistema BNDES (1981-1990)	256
10.	Níveis de Integração das Unidades Produtivas do Complexo Papel-Celulose. Período: 1997	262

Resumo

A função governamental de elaborar políticas públicas (*public policies*) para atingir metas preestabelecidas, na maioria das vezes como etapa de um processo de desenvolvimento, tem utilizado com maior frequência os princípios da teoria econômica. A complexidade e as mutações das relações econômico-político-sociais estão a exigir, cada vez mais, a utilização de conceitos adicionais aos da Ciência Econômica. Da mesma forma, como que identificando algumas limitações e uma necessidade de ampliação de horizontes, a teoria econômica vem se utilizando de novos conceitos, no sentido de dar suporte a políticas que possam produzir resultados mais consistentes.

Neste trabalho, é analisada a instalação, consolidação, situação atual e perspectivas do complexo papel-celulose no Brasil. O tema é abordado sob os parâmetros da teoria econômica tradicional, mas, também em correntes teóricas alternativas, relacionadas às políticas governamentais.

Busca-se explicar as transformações e a consolidação do complexo papel-celulose a partir da utilização de um modelo de ciência política, muito utilizado nas questões econômicas- é o modelo de Thomas Smith. O caráter dinâmico da atividade econômica, requer do governo uma oferta contínua de políticas para atender as necessidades de um setor cujas demandas em relação ao setor público vão se alterando (ou se sofisticando), por conta dos novos padrões de relações econômicas ou estimulada pelas alterações decorrentes das políticas governamentais.

O que se constata é um envolvimento cada vez maior do governo , enquanto formulador e implementador de políticas públicas em relação ao setor de papel –celulose: identifica-se um processo de *feed-back* ou efeito retroalimentador, com uma contínua demanda de novas políticas, por contas das transformações direta ou indiretamente vinculadas às políticas anteriores. Verifica-se então que o processo da política poderá

não ter nunca uma finalização. Nesse sentido, é de grande importância a capacidade de organização e de reivindicação do grupo-meta, no caso, as empresas do complexo papel-celulose, altamente corporativista, o que pode ser comprovado pelos demonstrativos numéricos de expansão do financiamento para papel e celulose via BNDES, em relação ao total de financiamento para o setor industrial do país, no período 1955-1990(conforme Tabela 9 e ANEXO V) .

Para que este efeito retroalimentador prosperasse, no caso de papel e celulose, contribuiu bastante a maior representatividade econômico-estratégica que o setor foi adquirindo ao longo do tempo, em termos de: participação no PIB, extensão da cadeia produtiva, geração de empregos, fonte de divisas pela via da expansão das exportações e redução de importações, arrecadação de impostos para o setor público, dentre outros aspectos.

Verifica-se que a extinção de qualquer política governamental só se justifica (ou é admitida) perante o grupo meta, se políticas alternativas e compensatórias forem ofertadas em substituição. Da mesma forma, a consecução das metas contidas em políticas anteriores, constitui credencial para que o complexo papel-celulose solicite políticas complementares junto ao governo. Ocorre como que uma espécie de *círculo vicioso ou virtuoso* de políticas governamentais.

ABSTRACT

The governmental function of establishing public policies in order to achieve pre-set goals, in most of the times as a phase of a development process, has been using more frequently the principles of the economics theory. The complexity of the economics-politics-social relationships is demanding, in an ever-growing basis, the employment of additional concepts to those of the Economics Science. Similarly, as if identifying some of its limitations and the necessity for broadening its horizons, the economics theory has been inserting new concepts, aiming at supporting the policies that may produce more consistent results.

Within this document a throughout analysis is carried out on the installation, consolidation, current status and perspectives of the paper-cellulose complex in Brazil. The issue is approached under the parameters of the traditional economics theory, as well as other theoretical currents, related to the governmental politics.

This work seeks to explain the changes and the consolidation of the paper-cellulose complex by using a political-science model, extensively applied to economics matters – Thomas Smith model. The dynamic character of the economic activity requires the government to continuously offer policies tailored to meet the needs of the sector, needs that are constantly changing, due to new patterns in the economic relations, as well as to alterations in consequence of government policies.

The output is an increasingly higher extent of involvement from the government, as the creator and performer of public policies regarding the paper-cellulose sector: there occurs a feedback process, with a continuous demand for new policies, on account of the changes directly or indirectly connected to the prior policies. It is also verified that the policy process might never reach an end. In this sense, the organisational and persuasive capacity of a sector is of great importance, and for the paper-cellulose sector that can be ascertained by the BNDES paper and cellulose financing expansion reports, when compared to the overall financing for the country industrial sector, in the period 1955-90 (according to Table 9, Annexe V).

Regarding the paper and cellulose sector, it is important to highlight that this feedback process is partly consequence of the economic-strategic importance that the sector acquired during time, in terms of: GNP ratio, expansion of the productive chain, generation of employment positions, gains for the country's balance of payments via increase on exports and decrease on imports, tax source for the public sector, amongst others.

The extinction of any policy is only justifiable (or admitted) before a sector if compensatory or alternative policies are offered by the government instead, in a sort of *vicious circle* of governmental policies.

I. INTRODUÇÃO

1.1 Antecedentes

A elaboração de uma política setorial, específica, requer, necessariamente, a avaliação do ambiente mais amplo, que define a conjuntura nacional e externa. Não há como elaborar, por exemplo, uma política para a indústria nacional independente de avaliações em relação a política econômica geral. Da mesma forma, uma política econômica requer considerar-se os aspectos da política social vigente, tanto quanto as políticas nacionais precisam considerar o contexto mundial.

Nessas circunstâncias, a formulação de políticas para o complexo papel e celulose(*), irá demandar a consideração da questão setorial em relação a outros fatores, de características mais amplas, em termos econômicos e sociais, mas também políticos e culturais.

Numa avaliação que se faça das estratégias de intervenção do Estado na atividade econômica, identifica-se uma crescente dificuldade em reduzir os desequilíbrios internos, na medida em que as economias nacionais vão se tornando mais abertas, integradas e dependentes do mercado internacional. Em outras palavras, amplia-se o número de variáveis que devem ser consideradas em relação a uma política específica.

Essa integração torna as economias dos países em crescimento, cada vez mais dependentes de um mercado onde as inovações tecnológicas exercem função significativa. Tais avanços tecnológicos impõem às regiões menos desenvolvidas alguns dilemas: se, de um lado, existe a necessidade de acompanhar o progresso tecnológico e elevar a produtividade, por outro lado, há uma necessidade concreta, na maioria das vezes urgente, de *manter emprego para um contingente expressivo de mão-de-obra, com precárias condições de qualificação, que está alocada em setores tradicionais, resistentes à modernização.* Em outras circunstâncias ou conforme o produto final, mesmo que haja uma predisposição à modernização e desenvolvimento, poderá ocorrer o problema social da dispensa da força de trabalho, por conta da utilização

de processos produtivos mais avançados que recorrem às máquinas e dispensam a mão de obra. Ainda mais, em decorrência das taxas de crescimento populacional mais expressivas, o volume de população economicamente ativa, que anualmente chega ao mercado de trabalho em busca do primeiro emprego, é cada vez maior.

De outro lado, a conquista de novos mercados, requer, com uma frequência maior do que o desejado ou possível, no curto prazo, uma adaptação às exigências dos países importadores. É quando então surgem exigências como *selo verde*, reciclagem de materiais, formas específicas de produção, ausência de doenças, produtos mais sofisticados em termos de tecnologia e qualidade que tornam obsoletos toda uma linha de produtos ou uma estrutura instalada de capital, e tantas outras mais⁽¹⁾.

O complexo papel-celulose é uma estrutura produtiva existente no Brasil desde o século XIX e vem, ano a ano, aumentando de importância no conjunto da produção econômica brasileira. Em todo o período de existência da indústria brasileira de papel e celulose, um fator importante na definição do perfil do setor, da capacidade produtiva, da diversificação das linhas de produtos, da utilização de máquinas, equipamentos e bens de capital adequados, sem o qual sua expansão seria muito mais difícil, foi, sem dúvida alguma, o Governo, o setor público, o Estado. Das mais diferentes formas, a contribuição do setor público brasileiro ao complexo papel - celulose nacional, constitui uma marca que acompanha a sua evolução e crescimento⁽²⁾.

(1) Um exemplo das características particulares em termos de certificação florestal, ocorre com o FSC para indústrias que produzem papel para confecção de embalagens tipo *tetrapak*. Dado a concorrência no mercado internacional e interessados na manutenção dos clientes, os produtores brasileiros exportadores trabalham de forma a atender as exigências dos consumidores do exterior.

(2) Mais adiante, na TABELA IX,, pode-se confirmar a importância do setor público brasileiro para a expansão e desenvolvimento da indústria de papel e celulose, a partir dos dados sobre o volume de financiamento do BNDES para o setor. No ANEXO V, também com dados do BNDES, estão relacionados benefícios concedidos às empresas de papel e celulose, no período 1955-1990. Afora isto, os dois PNPC's- I e II Programa Nacional de Papel e Celulose, mais os *incentivos fiscais*, justificam tal afirmação.

1.2 A responsabilidade do Estado

A materialização de parcela significativa de benefícios que contribuíram para o crescimento e evolução do setor de papel e celulose, decorrem da formulação e implementação de políticas públicas pelo governo. As políticas públicas representam uma intenção deliberada do Estado, a partir da avaliação das necessidades de diferentes elementos contidos na política, no sentido de se conseguir alcançar determinados objetivos, de interesse de segmentos da sociedade.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas constitui-se em encargo permanente exercido pelo governo, intimamente associado àquelas responsabilidades institucionais do setor público. O conjunto das políticas governamentais deve privilegiar atividades ou situações conjunturais e estruturais em relação as quais tenham sido identificadas a necessidade e/ou conveniência de mudança e correção, dinamização, adaptação, modernização ou expansão, dentre outros. Dessa forma, as políticas públicas ou políticas governamentais contemplam, em seu contexto, uma ampla e diversificada gama de questões, problemas, setores, países, regiões, tendo sempre como meta ou objetivo, senão a solução, pelo menos uma melhoria em relação a um determinado “*status quo*”.

As dificuldades, aliás, que se demonstram intrínsecas à atuação do Governo, já se iniciam no momento da escolha e priorização das questões que merecerão políticas específicas. Há uma multiplicidade de problemas a serem solucionados. Alguns, com características de curto prazo; outros, de médio prazo; outros mais, de longo prazo. Ocorrem ainda aquelas questões de urgência. Se não bastasse, subsistem os problemas que se demonstram contínuos ou cíclicos, a merecerem uma assídua atenção da parte do governo. O espectro das possibilidades das políticas públicas, portanto, é muito vasto, o que lhes permite adquirir diversas conotações : política social, política de saúde, política de segurança nacional, de segurança pública, de educação, de previdência social, política de energia, de meio ambiente e recursos naturais e, também, com expressiva importância, a política econômica.

1.3 A política governamental e a questão florestal

Como política econômica, entende-se aqui aquela política que é formulada e implementada pelo governo, utilizada para beneficiar ou estimular diferentes setores de atividade, resolver problemas conjunturais ou estruturais, e que utiliza instrumentos e meios estabelecidos pela teoria econômica, a fim de atingir objetivos considerados prioritários, necessários ou convenientes ao país (pode ser a uma região ou um setor de atividade). Como exemplo de setores ou atividades que podem merecer a atenção do governo por intermédio das políticas econômicas estão: indústria, agricultura, transportes, comércio exterior, e outros, por intermédio da viabilização de objetivos tais como, por exemplo: geração de empregos, contenção de preços, aumento da produção, melhoria de qualidade, aperfeiçoamento tecnológico, maior competitividade.

A política econômica propriamente dita possui características tais que lhe possibilita, em graus variáveis de intensidade, exercer influência e condicionamento sobre as demais políticas de governo. A contribuir para exercer esse papel está o perfil orçamentário-financeiro inerente ao conteúdo da política econômica, que permite a ela desempenhar parcela significativa de responsabilidade em relação ao financiamento de atividades governamentais. Os chamados "instrumentos de política econômica" têm se demonstrado adequados na viabilização de diversas outras políticas. Da mesma forma, os "objetivos de política econômica", na sequência da sua consecução, permitem gerar um efeito multiplicador que irradia benefícios às demais políticas de governo. Mas, é forçoso reconhecer, os objetivos classificados como econômicos, também podem ser beneficiados pela implementação de outras políticas que não exclusivamente as econômicas. Daí se depreende a existência de graus variados de aproximação e inter-relação, entre as diferentes categorias de políticas públicas.

Diante do exposto, justifica-se que as políticas governamentais para o setor florestal mereçam ser incluídas nessa categoria. Elas beneficiam-se de instrumentos de política econômica, viabilizam objetivos que são, em sua grande maioria, de cunho econômico, além, evidentemente, dos benefícios ao setor florestal.

O setor florestal, complexo florestal ou complexo madeira (onde podem ser considerados as atividades de extração de madeira, indústria do mobiliário, indústria da madeira e, papel e celulose), é dotado de características que lhe permite ostentar um elevado grau de importância no cenário econômico de qualquer país. No caso brasileiro, detém uma participação importante no PIB, importância essa que se mantém quando verificada a produção local em relação à produção mundial.

Um dado importante a ser considerado refere-se a um conjunto de variáveis que, pelas suas características, são de difícil mensuração por um sistema de contas nacionais. Em decorrência, tais variáveis encontram limitações à sua inclusão no PIB gerado por qualquer economia. Podem ser aqui configurados alguns "produtos" reconhecidamente vinculados ou decorrentes da existência de uma estrutura florestal : qualidade de vida, reserva de oxigênio, volume da camada de ozônio, perfil da flora e da fauna, reservas e bacias hidrográficas, regularidade climática, além de outros. Justificam-se assim , as preocupações com temas do tipo manejo florestal⁽³⁾, reflorestamento, níveis de poluição, conservação de parques, assoreamento e erosão.

A formulação e implementação das políticas públicas, de um modo geral, envolve dispêndios monetários da parte do governo ou, no mínimo, a renúncia no curto prazo a potenciais receitas que poderiam

(3) Manejo Florestal: "é a arte e a ciência da tomada de decisões com relação à organização, uso e conservação das florestas". O conceito é de Buongiorno e Gilless(1987), citado em trabalho de ARIMATEA SILVA(1996). Sobre a atividade de manejo propriamente dita, ver ARIMATEA SILVA(ib.), p.384 e seguintes; quanto a viabilidade do manejo, ver p.445 e seguintes.

HOSOKAWA et al (1998, p.109), estabelece que "a concepção de manejo florestal sustentado não pode prescindir de um estudo sistemático dos diversos fatores que afetam o crescimento das árvores em um povoamento florestal. O crescimento é influenciado pela capacidade genética das essências florestais interagindo com os fatores ambientais que são os fatores climáticos: temperatura do ar, precipitação, vento, insolação, fatores edáficos: umidade, microorganismos, propriedades físicas e químicas, topografias e competição. Ainda em HOSOKAWA(ib., p.92) o manejo é classificado sob duas formas: 1.º) manejo sustentado extensivo: consiste em explorar seletivamente, fixando-se uma determinada densidade florestal remanescente, que permite a reposição natural das espécies, considerando-se as possibilidades econômicas e a garantia da continuidade dos maciços florestais, sem interferir no dimensionamento do ciclo de corte e, portanto, sem definir as bases de manejo florestal; 2.º) manejo sustentado intensivo: é aquele que exige certas características básicas como: a) área razoável para suportar os custos; b) pessoal com melhor qualificação; c) existência de estoque significativo que permita a conciliação entre as variáveis sociais, ecológicas e econômicas; d) relevo regular para não onerar os custos operacionais e não elevar o risco ecológico.

representar fluxos contínuos de arrecadações. Tais variáveis representam custos que são assumidos pelo governo em nome da sociedade, a serem ressarcidos futuramente com os benefícios subsequentes a serem obtidos em decorrência da adoção da política. Conforme as circunstâncias, o setor público se vê forçado a buscar fontes complementares de financiamento para suas políticas, extrapolando, assim, os limites de custeio tradicionais estabelecidos por uma política tributária. São situações nas quais, por exemplo, o governo recorre à venda de títulos públicos de médio e longo prazo, se comprometendo a pagar taxas de juros mais elevadas. Noutras circunstâncias, pode se valer de empréstimos e financiamentos obtidos no exterior. Em conjunturas reconhecidamente emergenciais e, portanto, de curto prazo, o setor público pode recorrer a formas não-tradicionais para complementar seus recursos no sentido de viabilizar suas políticas. Dentre as opções heterodoxas para bancar parcela dos gastos públicos, pode ser citado, por exemplo, o empréstimo compulsório.

Uma alternativa para o financiamento de políticas florestais nos países em desenvolvimento é a de se buscar junto a entidades internacionais e nos países desenvolvidos, pelo menos uma parcela dos recursos necessários à viabilização dessas políticas.

As nações desenvolvidas devem ser vistas como espaços geográficos que já utilizaram e usufruíram, muito mais de suas florestas nativas do que os países em desenvolvimento. Desde que se deseje um razoável equilíbrio ambiental a nível mundial, são aquelas nações que devem contribuir mais no sentido da preservação tanto dos recursos florestais próprios quanto daqueles existentes nos países emergentes.

Os países classificados como de clima tropical, quando comparados com os países desenvolvidos, se demonstram possuidores de áreas bastante extensas de florestas naturais, que detém um elevado valor de mercado. Aliado a isso, auferem de uma vantagem comparativa muito concreta e mensurável em relação aos desenvolvidos onde, coincidentemente, predomina o clima frio: o crescimento das florestas nativas e dos reflorestamentos nos países tropicais é muito mais rápido, sendo que para algumas espécies levam tão somente um terço do tempo em relação ao verificado em países desenvolvidos, em sua maioria situados acima da linha do equador.

Algumas entidades internacionais que congregam diferentes países como, por exemplo: Banco Mundial, Organização das Nações Unidas-ONU, além de outras, poderiam criar fundos para financiamento de políticas florestais a partir de “alíquotas de preservação” ou uma “alíquota ambiental” para os países membros. O objetivo seria, dentre outros, a instituição de um “fundo mundial de reflorestamento e/ou conservação da natureza”, destinado a captação de recursos, onde o custeio seria rateado entre os países filiados, de forma diretamente proporcional ao PIB ou à renda per-capita, ou então, numa relação inversamente proporcional ao padrão tecnológico interno ou ao volume da produção industrial.

Seria como uma espécie de “taxa ecológica”, a qual sendo bem administrada, poderia proporcionar benefícios múltiplos que, sem dúvida, superariam os respectivos custos de vigência, especialmente se analisado numa perspectiva de longo prazo.

Uma justificativa plausível para se buscar o apoio de entidades internacionais para o fortalecimento do setor florestal é, dentre outros, a elevação do período médio de vida dos habitantes, ao lado do crescimento demográfico a nível mundial que continua positivo. Quanto maior a taxa de natalidade ou a expectativa de vida, fatores que elevam a densidade populacional, maior o consumo de madeira e de seus derivados em todo o mundo.

Conforme JOHNSTON, GRAYSON e BRADLEY(1977), certos organismos internacionais, como a FAO, das Nações Unidas, trabalham com políticas econômicas, no sentido de encontrar um equilíbrio em relação às questões relacionadas ao setor florestal.

A política florestal, de acordo com JOHNSTON et al (ib.) pode ser entendida, dentre outras formas, como o modo pelo qual se concebem objetivos delineados para a empresa florestal. Esses autores destacam que dentre os objetivos da política florestal de um governo um deles poderia ser, por exemplo, impedir que a área florestal do país tenha tamanho inferior a um determinado percentual da superfície territorial total. Na sequência, afirmam ainda que as diretrizes de desenvolvimento de uma política florestal dependem normalmente dos valores, premissas e prioridades estabelecidas pelo governo.

Os objetivos definidos pelo governo para uma política florestal, podem ser assimilados de forma heterogênea por aqueles que atuam na área florestal. Essa possibilidade denota um possível distanciamento de interesses ou de prioridades entre condicionador (governo) e condicionados (influenciáveis e dependentes da política florestal). Existe também a possibilidade de ocorrência de uma inversão dessa qualificação. Na medida em que os segmentos são dinâmicos e possuem uma grande capacidade de absorção daquilo que pode ser denominado de “fatores externos ou ambientais”, aqueles anteriormente influenciados passam a exercer pressões que os transformam em condicionadores da política florestal, enquanto que o governo ao atender às pressões feitas pode ser qualificado como influenciado ou dependente.

Quando da sua formulação, as políticas florestais estabelecem no conjunto de metas, na maioria das vezes, a viabilização da solução de problemas identificados como mais urgentes no setor. As políticas desse tipo tem utilizado com maior intensidade os princípios da teoria econômica porque, dos resultados que se espera de uma política florestal, a grande maioria terá um cunho acentuado de economicidade.

Direta ou indiretamente, após a sua implementação, uma política florestal poderá proporcionar impactos econômicos de diferentes formas: na receita das empresas; renda da economia; variação do PIB-Produto Interno Bruto; no valor das exportações; na renda gerada pelo setor industrial; valor dos benefícios- diretos e indiretos- decorrentes dos investimentos realizados na manutenção de parques e reservas florestais; na geração de empregos; redução da dependência externa; avanços tecnológicos e, ainda tantas outras formas possíveis e concretas que a política florestal tem para agir positivamente, como decorrência de alterações por ela provocadas.

Em algumas situações, os resultados que podem ser obtidos a partir de uma política florestal atingem, no máximo, os limites de uma redução de dispêndios privados ou públicos. Por si só, este já seria um resultado interessante e necessário, que se justificaria pelo fato de atuar como um redutor de despesas, evitando gastos adicionais que, para serem realizados, deveriam ser assumidos por algum segmento de contribuintes: pessoa física ou jurídica, quando não fosse financiado por empréstimos ou outras formas.

A política econômica elaborada pelo setor público busca, quando da sua implementação, na maioria das situações, uma alteração intencional sobre uma realidade considerada inadequada⁽⁴⁾. As considerações do governo podem ser decorrentes de avaliações e conclusões próprias ou então de estímulos por indução produzidos por grupos externos. Estes grupos tem influência, poder e capacidade de pressão sobre o setor público, o qual, em muitos casos, age a reboque das pressões geradas por estes segmentos que são representativos de setores específicos da sociedade.

O processo de geração da política econômica requer a utilização de instrumentos(ou variáveis endógenas) que possam agir no sentido de induzir a ocorrência das alterações expressas nos objetivos (variáveis exógenas) escolhidos pelo governo. Estes instrumentos poderão ser considerados mais eficientes à medida que respostas sequenciais preliminares e parciais possam ser obtidas, de forma cumulativa, no sentido da viabilização dos objetivos desejados, *pari passu* a sua implementação:

- a. maior rapidez na obtenção de resultados e dos efeitos desejados;
- b. menores custos ao governo (e, por conseguinte, à população): custos financeiros, orçamentários, e outros;
- c. menores desgastes políticos;
- d. redução de efeitos nocivos ou de dispêndios paralelos ou indiretos;
- e. ampliação do efeito multiplicador dos benefícios desejados; etc.

(4) Existem outras interpretações em relação a forma de atuação do setor público bem como as alterações sobre determinadas situações, que serão explicitadas em capítulo posterior.

Além disso, cada instrumento ao ser aplicado,

- a) deverá previamente ser avaliado em termos de identificação da respectiva vantagem comparativa potencial;
- b) não deve ser usado de forma a perder a sua eficácia, pois os instrumentos tem um efeito marginal decrescente. O uso cuidadoso do instrumento evita também a criação de flutuações econômicas que poderiam ocorrer com um uso do instrumento de forma desequilibrada ;
- c) não deverá produzir resultados de forma imediata e na intensidade desejada; é preciso que decorra um determinado tempo entre a aplicação do instrumento e a conseqüente e desejada coleta de resultados;
- d) deverá ser utilizado com outros instrumentos, de forma conjunta, simultânea, de maneira que se consiga aplicá-los sob uma abordagem integrada e complementar.

Na prática, torna-se difícil a identificação do que poderia ser denominado de uma “combinação ótima” de instrumentos de política econômica. Essas limitações surgem por conta dos múltiplos interesses envolvidos que, ao longo do processo, desde a formulação, passando pela implementação, até chegar à avaliação e conseqüente possibilidade de correção na política, passam por diferentes nuances em termos de identificação com os interesses dos grupos envolvidos e mesmo, do próprio governo, formado que é por diferentes segmentos.

Em termos teóricos, essa “combinação ótima” de instrumentos seria até possível. Alguns modelos teóricos de análise, permitem a realização de avaliações em busca da “combinação ótima”.

Na verdade, pelo próprio fato do problema não ser estático e sim dinâmico, existem vários “ótimos” possíveis, identificáveis em diferentes momentos.

1.4 Objetivo da Tese

O objetivo deste trabalho é , a partir de uma avaliação mais ampla da base florestal, analisar a indústria de papel celulose desde a sua instalação no Brasil, acompanhar a respectiva evolução e consolidação e destacar as principais políticas governamentais que contribuíram para essa expansão ao longo do tempo. Dessa forma, o objetivo do trabalho consistirá em:

- 1.º) analisar a indústria de papel e celulose;
- 2.º) descrever as políticas governamentais voltadas ao setor;
- 3.º) testar o modelo de SMITH na análise de fatores condicionantes na formulação de políticas públicas para a indústria de papel e celulose.

Após a apresentação do perfil da base florestal brasileira, iniciar-se-á, sob uma abordagem histórica, o estudo a respeito do surgimento e instalação da indústria brasileira de papel e celulose, com as diferentes características ao longo de um período extenso, desde final do século XIX, até meados do século XX.

A seguir, serão apresentados de forma resumida, os diferentes planos de governo implementados no Brasil , com destaque para os que representam a fase mais importante da chamada experiência brasileira de planejamento, iniciada em 1939 no primeiro governo Vargas e que vai até 1985, último ano do governo militar. A caracterizar esse período está o fato das autoridades brasileiras depositarem uma extrema credibilidade no planejamento, dando a impressão de que para o governo bastava planejar para que os problemas fossem solucionados. Ao final desse período, a planejamento já havia perdido grande parte de sua aceitação pela comunidade brasileira , fato que pode ser relacionado, em parte, aos insucessos do último plano do governo militar e às alterações políticas ocorridas no país, ao início da década de 80, que culminaram com o retorno da democracia. Buscar-se-á identificar instrumentos e objetivos de política econômica, ao longo desse período(1939-1985), que foram aplicados para a expansão do complexo brasileiro de papel e celulose.

Após a avaliação do setor, das suas diferentes características, da evolução até os anos 90, será feita a apresentação de teorias de políticas públicas: de início, com um tratamento mais amplo, descrevendo características destas políticas públicas; a seguir, abordagem sobre as limitações encontradas em relação às diversas teorias.

Nessa fase, será apresentado o modelo teórico a ser utilizado como referência na tese: o modelo de THOMAS SMITH (1973) de políticas públicas, em relação ao qual será dado destaque ao fator retroalimentador gerador de novas demandas em termos de políticas governamentais, (novas políticas, provavelmente mais específicas que as anteriores).

A utilização do modelo de SMITH na análise das políticas implementadas para o complexo papel e celulose no Brasil, será feita no sentido de demonstrar que a atividade do governo, após formular e implementar uma política pública, não termina com a implementação. Na verdade, se ocorrer insucesso, a tarefa do governo não se extingue porque ele deverá cuidar da correção da política, a fim de que a mesma consiga o sucesso desejado pela comunidade; ocorrendo o sucesso, daí decorrerá uma nova realidade econômica, que simplesmente irá alterar o grau de demanda de política se comparado ao que se solicitava anteriormente. Pode ser qualificado como um "circulo vicioso (ou virtuoso?) de políticas" onde o(s) grupo(s)meta(s) da política, no caso, as empresas do complexo papel-celulose, a partir do atendimento das respectivas solicitações, passam a demandar nova(s) política(s), agora para um estágio diferenciado de necessidades.

Não é muito diferente do que acontece com o nível de satisfação de um consumidor que, na medida em que dispõe de quantidades adicionais de um bem, atribui ao mesmo uma redução na respectiva utilidade, sendo que a última unidade de utilidade proporcionada, denominada de marginal, permite um menor grau de satisfação. Esta, cai, por conta da saturação gradual que vai proporcionando, até um limite em que não há mais como ou porque justificar mais unidades do bem.

Esse princípio, também chamado de *utilidade marginal decrescente* (5), pode ser adaptado para uma política pública. Assim sendo, à medida que unidades adicionais de uma mesma política são implementadas, tendo em vista a superação de determinados problemas, delas resultarão retornos(ou benefícios) cada vez menores em termos de satisfação aos diferentes grupos-metas envolvidos. Durante a implementação, o que se verifica é, sem dúvida, o surgimento de um processo de alterações conjunturais e/ou estruturais nas questões relacionadas à política, o que por si só, já é suficiente para indicar uma mudança de realidade, para a qual se fará necessário a formulação de uma nova política, que seja mais adequada a essa nova realidade, que aliás, não é estática. Ela vai se alterando em função das múltiplas categorias de variáveis que podem influenciar o contexto econômico.

Além do mais, a conjuntura econômica não é constante ou estática, até mesmo por conta de fatores que fogem ao controle das autoridades responsáveis pela formulação e implementação da política. Dessa forma, haverá um processo contínuo de transformações que alimentarão o surgimento de novas necessidades. Em relação a estas novas necessidades, os grupos organizados que foram contemplados com políticas anteriores, estarão sempre a solicitar ao governo novas e específicas políticas. Ademais, uma mudança governamental, após vencido o período(mandato) de gestão de uma equipe de governo, poderá levar ao poder executivo governantes com outras tendências, prioridades ou programas, variáveis estas que, na verdade, representam fatores retroalimentadores em relação à situação anterior.

O objetivo específico da tese é demonstrar que a proposta contida no trabalho de Smith, pode ser verificada no complexo papel celulose. Haverá sempre um conjunto de fatores a representarem o binômio situação-reação do complexo papel-celulose, em relação às políticas formuladas: formulação, aplicação, vigência, esgotamento, nova demanda, nova política e, assim, sucessivamente. A teoria

(5) Princípio que é muito utilizado na Teoria Microeconômica

econômica tradicional, por sua vez, apresenta algumas limitações ao tratar a questão, fato que também se pretende abordar no trabalho, não só de forma a destacar estas limitações como também apresentar teorias econômicas não-tradicionais, como alternativa.

O período a ser analisado compreende desde a vigência das políticas de incentivo ao reflorestamento, ocorridas em meados dos anos 60, até meados dos anos 90, período de consolidação de transformações no setor(6). Em todo esse período, as alterações estruturais e conjunturais ocorridas no complexo papel-celulose foram muito intensas. E as políticas que permitiram (ou contribuíram para) esta transformação, tiveram que ser alteradas e adaptadas às novas circunstâncias e realidades verificadas no setor, ao longo do tempo.

Ao final do trabalho, a proposta é demonstrar que o governo tem que se adaptar às novas exigências, em grande parte decorrentes das próprias políticas por ele formuladas. O grau de demanda em relação ao conteúdo das políticas se altera, gerando um efeito retroalimentador na sequência das políticas.

O período em referência para este trabalho pode ser justificado, dentre outros fatores, pelo fato de que o período 1970-1995 marca um espaço de $\frac{1}{4}$ de século, no qual ocorreram mudanças profundas e intensas no panorama sócio-político-cultural brasileiro. Paralelamente, ocorreram substanciais alterações em termos de: estrutura econômica, progresso técnico e quantidade de inovações tecnológicas, inserção internacional da economia brasileira, alterações nos hábitos e padrões de consumo. Também este é o período que marca uma significativa mudança no perfil de comercialização externa brasileira em relação a papel e celulose, onde o Brasil passa, de importador a exportador.

(6) A legislação a respeito da criação dos incentivos fiscais, bem como leis, decretos e portarias de interesse do setor de papel e celulose estão relacionadas no Capítulo II, item II.4: Os Principais Programas para o Complexo Papel e Celulose e no Cap. IV : Resultados e Discussões, item IV.2.

1.5 Metodologia

O método de pesquisa que foi utilizado na elaboração da tese é o teórico- empírico ou indutivo-dedutivo. A utilização desta abordagem(7) se justifica pela inter-relação entre observações empíricas e um modelo teórico. As observações empíricas utilizadas decorrem da coleta das informações e da evolução do desempenho do complexo papelheiro-celulósico (8) brasileiro, prosseguindo daí para uma posterior interpretação à luz de um modelo teórico. O que se busca aqui é, na confluência entre instalação, evolução e realidade de um setor de atividade econômica em relação a teoria contida no modelo de implementação de política públicas de Thomas Smith(que está detalhado no capítulo XIV), avaliar aspectos importantes sobre um setor que assume, amplia e consolida, a cada dia, uma representatividade cada vez maior no contexto da economia brasileira.

(7) Como referência para o modelo teórico da tese utilizou-se a abordagem de CASTRO(1977: p.67-72) .

(8) Há uma discussão entre economistas a respeito do que se poderia qualificar como um *complexo* de atividade econômica. Não se pretende aqui entrar em tal discussão. Neste trabalho, o termo utilizado com mais frequência para representar a atividade de produção de papel e celulose é *complexo*, mas também são utilizados: indústria de papel e celulose, setor de papel e celulose, ramo de papel e celulose. O que se busca identificar quando se faz menção a papel e celulose, é uma área de atividade econômica extensa, com diferentes graus de inter-relacionamento ou dependência: floresta, madeira, meio ambiente e natureza, transformação da matéria prima em celulose, reciclagem, produção dos diferentes tipos de papel .

2. REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A BASE FLORESTAL BRASILEIRA

2.1.1 Introdução

A indústria de base florestal brasileira(9) teve seu início na região Sul, onde se encontravam extensas áreas cobertas pelo Pinheiro-do-Paraná: *Araucária angustifolia* (10). Vários ramos industriais, tais como: serrarias, fábricas de móveis, fábricas de celulose e papel, chapas de compensado e outros tipos de painéis, estabeleceram-se na região e passaram a utilizar como matéria-prima o produto proveniente da floresta de pinheiro.

Na década de 60, o governo federal, identificando a potencial insuficiência futura no abastecimento de madeira para essas indústrias, elaborou e colocou em vigência os Incentivos Fiscais para o reflorestamento(11). Essa lei vigorou por um período de 20 anos, durante o qual foram plantados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, um total de 6 milhões de hectares. As espécies plantadas foram, predominantemente, dos gêneros: *Eucalyptus* e *Pinus*.

Esse esforço foi extremamente importante no sentido de reduzir o consumo de madeira oriunda de florestas nativas. Atualmente, a cada ano, cerca de 250.000 hectares são reflorestados (dados de 1993) e, até o final do século (ou seja, ano 2000), estima-se que, aproximadamente, 2,8 milhões de hectares deverão ser plantados adicionalmente.

(9) Uma relação extensa de produtos derivados da base florestal brasileira são mencionados no ANEXO IV: Classificação Setorial de Produtos de Base Florestal.

(10) O pinheiro-do-Paraná é a única espécie de conífera comercial nativa existente no Brasil.

(11) Lei n.º 5.106 de 02 de setembro de 1965. A vigência desta Lei foi até dezembro de 1976.

A estrutura florestal brasileira sempre representou um fator importante para a sustentação do crescimento da produção do setor de papel e celulose no país. Essa estrutura florestal acumula algumas vantagens comparativas em relação ao que existe em outros países: clima, área geográfica, variedade de espécies, disponibilidade de extensas áreas naturais, são alguns exemplos.

2.1.2 Os Ecossistemas Florestais Brasileiros

Como referência na descrição dos principais ecossistemas florestais existentes no Brasil, pode-se mencionar aquela elaborada por HERDE (1992). De acordo com esta classificação, o Brasil dispõe de sete ecossistemas, que são mencionados a seguir:

1.) Mata Atlântica

Ocupa uma área de 700.000 km², que corresponde a 8,22% do território brasileiro. Em decorrência de sua localização, esta foi a primeira região brasileira a ser explorada economicamente, tendo sido a base física para diversos ciclos de produção, ocorridos ao longo da vida econômica do país.

Na verdade, durante muito tempo, o espaço territorial brasileiro era visto por Portugal e pelos portugueses que aqui chegavam, muito mais como colônia de exploração, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos, onde os descobridores ingleses implantaram uma colônia de fixação. O processo exploratório nas terras brasileiras tem início com a colonização, a partir do que é reconhecido como o primeiro ciclo de produção da economia brasileira, o ciclo do pau-brasil, no século XVI, desde o descobrimento até o ano de 1532, de forma mais intensa.

A madeira então obtida, logo declarada monopólio da coroa portuguesa, começou a ser explorada a partir de carregamento da expedição exploradora enviada em 1501 a Santa Cruz, primeiro nome dado ao território então recém descoberto pelos navegantes portugueses(SIMONSEN, 1969, p.53). Seu uso principal era para tintura de tecidos, mas também passou a ser usado na fabricação de móveis, juntamente com outras madeiras. Em PRADO JÚNIOR(1984, p.25) consta que até meados do século XVI, os franceses traficavam ativamente nas costas brasileiras com o pau-brasil, exatamente porque

“o rei da França afirmava desconhecer o tratado de Tordesilhas (1494) e a bula papal que dividira o mundo a ser descoberto por uma linha imaginária entre as coroas portuguesa e espanhola”. Com mais exploradores, apressou-se rapidamente o esgotamento desse ciclo de produção.

Na seqüência, vieram os ciclos econômicos do ouro e do gado. Mais tarde, predomina a expansão do setor agrícola, com extensões à agroindústria; posteriormente, é priorizada a industrialização substitutiva de importações, que tende para uma industrialização do tipo expansão de exportações. Esse processo todo permite a consolidação de uma malha de cidades, inicialmente pela expansão da agricultura que ocupa novos espaços e, mais tarde, pela intensificação da industrialização.

O que ainda resta na Mata Atlântica como área florestal remanescente, varia entre 1 e 7%, atingindo 8% se consideradas as florestas surgidas do processo de renovação. A cobertura mais escassa restante da Mata Atlântica está na região sul da Bahia, enquanto que as coberturas mais abundantes estão na Serra do Mar, entre os estados do Paraná e norte do Espírito Santo.

2.) Floresta Amazônica

Corresponde a 40% das florestas tropicais úmidas do mundo: é o maior ecossistema do planeta em termos de biodiversidade (12).

O processo de transformação econômica da região (conhecido também como desenvolvimento amazônico) tem produzido alterações sociais e ecológicas muito intensas. O interesse pela região justifica-se por fatores como: abundância de matéria prima e biomassa florestal, potencialidade de recursos minerais, geração de energia hidráulica. A instalação e crescimento de núcleos urbanos, associada ao incremento da exploração agropecuária e, mais recentemente, a exportação de madeira bruta extraída de forma ilegal, provocaram na região, níveis crescentes de desmatamento. Algumas espécies da fauna amazônica, tem sofrido os efeitos predatórios decorrentes da caça indiscriminada.

(12) A Floresta Amazônica constitui o maior bioma brasileiro (2.800.000 km²).

3.) Cerrado

Corresponde a 25% do território brasileiro, abrangendo espaços localizados desde Pará, Maranhão, Piauí e Ceará, passando por Rondônia, Tocantins, Goiás e Distrito Federal, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, até chegar a Bahia, Minas Gerais e São Paulo. É o segundo maior bioma brasileiro, identificando um amplo painel de paisagens naturais.

O crescimento das áreas urbanas em toda a região, que foi sendo consolidado na esteira de um processo de intensificação da penetração populacional pelo interior do país, é responsável pelos impactos ambientais a que toda a região do cerrado tem presenciado. Em meados dos anos 80, essa região já demonstrava uma intensa ocupação com: pastos plantados, lavouras, áreas represadas e espaços com sinais preocupantes de degradação, tendência que só se ampliou com o correr do tempo.

4.) Caatinga

Compreende uma área de 820.000 km², e se situa na região Nordeste do Brasil. Possui climas semi-árido e árido, sob incidência de períodos cíclicos de seca intensa, sendo a vegetação predominante formada por plantas xerófitas e cactáceas.

As características climáticas desta região afetam, principalmente, o setor primário. Em decorrência, a agricultura, o extrativismo e a pecuária, atividades de maior importância econômica na região, são aquelas mais prejudicadas e que sofrem os mais contundentes impactos por conta da seca.

A presença do homem na região, pode ser identificada desde os tempos da colonização portuguesa, sendo responsável por intensa atividade e exploração econômica.

5.) Pantanal

Está situado em área abrangida pelos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. É uma extensa região, entre o Cerrado e a Floresta Amazônica, sendo a vegetação local derivada da influência destes dois biomas vizinhos.

Possui como característica áreas de planícies de inundação e a tipologia vegetal é bem diversa: campos alagados, matas de galeria e florestas semi-decíduas. Possui uma exuberante fauna, sendo a caça ilegal o maior problema à respectiva sobrevivência.

A exploração econômica da região passa pela expansão de fronteiras e por ciclos agrícolas, pecuários e extrativistas.

6.) Campos do Sul

Esse ecossistema corresponde a uma área de, aproximadamente, 210.000 km² e, geograficamente, se situa no Rio Grande do Sul. Abrange as seguintes regiões: campanha, planalto das missões, depressão central, serra do sudeste e litoral.

Os campos são classificados como espécies fitogeográficas de savana, estepe e savana estépica. O tipo de vegetação campestre se caracteriza por uma aparente uniformidade onde, nos topos mais planos, existe um tapete herbáceo baixo e ralo, enquanto que nas encostas ele torna-se mais denso e rico em espécies.

A atividade econômica nessa região ocorre por intermédio de pastoreio contínuo e extensivo e culturas associadas à criação de gado. Identifica-se um preocupante processo degenerativo na área, por conta da recorrência ao fogo e manejo inadequado, o que vem sinalizando indícios futuros de desertificação nas superfícies atualmente cobertas com pastos.

7.) Mata das Araucárias

Essa área abrange espaços situados, geograficamente, nos estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina e do Paraná, com trechos também no sul de São Paulo, sul de Minas Gerais e sul do Rio de Janeiro. Ocupa uma área de, aproximadamente, 400.000km².

A cobertura do bioma não é de uma vegetação homogênea, apresentando além das formações de araucária, outras espécies em menor intensidade.

Há uma característica marcante nesse ecossistema: é a presença de forma mais intensa da *Araucária angustifolia*, também chamada de “pinheiro-do-Paraná”, por conta da maior concentração neste Estado.

O processo de exploração agrícola, que buscou o aumento da produção muito mais pela expansão, abertura e ocupação de novas fronteiras territoriais, do que pela melhoria da produtividade, agiu como importante fator de estímulo à intensa exploração do “pinheiro do Paraná”. Verifica-se atualmente, a existência de áreas dispersas próximas a unidades de produção rural, remanescentes da antiga cobertura de “araucária”, e que possuem um elevado potencial de regeneração.

2.1.3 Vantagens da Infra-estrutura florestal

A diversificação da estrutura florestal brasileira e as características climáticas locais existentes podem ser considerados como fatores fundamentais para a expansão e consolidação da indústria nacional de papel e celulose. Documento elaborado pela Sociedade Brasileira de Silvicultura-SBS (setembro, 1991), estabelece algumas destas vantagens. Dentre as características principais podem ser mencionadas:

1.º) Em relação às florestas :

- a) o Brasil detém 30% das reservas florestais mundiais;
- b) existe um amplo mercado interno e o país apresenta condições extremamente favoráveis ao desenvolvimento das atividades de base florestal;
- c) o faturamento do setor florestal atinge, por ano, o valor de US\$11 bilhões, equivalente a 4,0% do PIB brasileiro (valores de 1990);
- d) as exportações de produtos de base florestal chegam a US\$ 2,5 bilhões/ano, o que significa, aproximadamente, 18,0% da geração líquida de divisas obtidas pelo país;

- e) o volume de investimentos no setor, previsto para o período 1990-2000, na ordem de US\$ 10,0 bilhões ;
- f) em termos de empregos gerados, o setor absorve 600.000 pessoas, diretamente envolvidas em atividades de campo e pré-beneficiamento de madeira;
- g) é possível a conquista de melhores posições pelo Brasil, no cenário internacional.

2º.) Em termos de reflorestamento:

- a) num período de 20 anos, ou seja, entre 1970 e 1990, o programa nacional de reflorestamento permitiu implantar no país mais de 6 milhões de hectares de florestas, na sua maioria eucaliptos e pinus;
- b) no início da década de 90, a área de reflorestamento atingia 250 mil hectares/ano;
- c) a produtividade média, alcançada através do IMA (Incremento Médio Anual) é de 40 st/ha/ano para o eucalipto e de 35 st/ha/ano para o pinus;
- d) a base de matéria-prima, tanto para as indústrias de processo quanto para outros segmentos, se assenta em florestas plantadas sob padrões tecnológicos vigentes;
- e) área de preservação permanente no início dos anos 90: 2,0 milhões de hectares;
- f) o País dispõe de vasto “know-how” florestal (SBS,1991), principalmente no que se refere à indústria florestal integrada (floresta mais indústria);
- g) a tecnologia desenvolvida, tanto no reflorestamento quanto na utilização de matéria-prima florestal, dá condições ao país, conforme SBS(1991), de se transformar num dos primeiros fornecedores mundiais de produtos de base florestal;

- h) dados da FAO indicam que os países que se destacam como maiores reflorestadores na América Latina são: Brasil, Chile e Argentina, com presença maior de reflorestamentos próximos dos centros de consumo industrial - até 100 km. O Brasil é o maior reflorestador da região, com os plantios atingindo 6,3 milhões de ha, sendo 52% de eucalipto, 30% de pinus e 18% de outras espécies.

2.1.4. Tendências da base florestal brasileira

Numa avaliação que se faça a respeito das perspectivas do setor, podem ser identificadas as seguintes variáveis:

- a) utilização intensiva de práticas silviculturais que privilegiam variáveis ambientais em seu modo operacional;
- b) pressão social ascendente no sentido da utilização de tecnologias integradas ao componente ambiental;
- c) maior participação das comunidades locais na formulação da legislação e fiscalização da atividade;
- d) ampliação do número de áreas de preservação permanente;
- e) presença ativa do setor privado no incentivo às inovações tecnológicas, em todas as fases da atividade florestal;
- f) crescente integração de institutos de pesquisa à problemática ambiental;
- g) valorização da matéria-prima de origem florestal;
- h) aumento da participação de pequenos e médios produtores no abastecimento do setor industrial.

É possível identificar um conjunto de ações objetivas que podem ser empreendidas no sentido de agilizar todo o processo de desenvolvimento da atividade florestal. A atuação deverá caber a um número aberto de entidades: setor público, clientes ou parceiros nacionais ou internacionais, organizações multilaterais ou mesmo, integrantes do próprio setor florestal. Dentre as ações, cabe destacar:

- a) estabelecimento de uma política florestal no país apoiada em princípios de sustentabilidade;
- b) complementariedade entre política florestal e política ambiental;
- c) difundir a capacidade do setor florestal conciliar aspectos que conjugam objetivos econômicos com os da preservação e conservação ambiental, eliminando assim, a abordagem inadequada de alguns segmentos da sociedade;
- d) conscientizar os consumidores da necessidade de incorporação aos preços finais dos produtos florestais, de todos os custos inerentes à proteção, conservação e tratamento ambiental;
- e) estímulo à adoção de técnicas de manejo sustentado na utilização de florestas nativas;
- f) abertura de linhas de crédito nacionais e internacionais de longo prazo para financiar a formação de florestas;
- g) estímulo à formação de recursos humanos necessários à atividade florestal;
- h) incentivo à criação de um sistema de planejamento de médio e longo prazo em todos os segmentos das indústrias de base florestal;
- i) estruturação de um sistema de certificação de origem da matéria-prima e qualificação dos recursos naturais que dão origem aos produtos derivados do setor florestal brasileiro.

O objetivo aqui coincide com a preocupação dos grandes consumidores de madeira processada e industrializada do exterior, de evitarem qualquer contribuição, por intermédio de suas compras, para a exploração desordenada das florestas dos países produtores;

- j) disseminação de modernas tecnologias que permitam elevar a relação produto final obtido “*vis a vis*” insumo florestal utilizado.

A madeira brasileira, quando comparada à de outros países, por muito tempo, manteve-se altamente competitiva em termos de custo, baseando-se quase que exclusivamente na excelente produtividade obtida nos reflorestamentos. Atualmente, há um receio de que a médio prazo, a competitividade brasileira diminua, na medida em que o setor florestal não encontre meios para aproveitar algumas oportunidades existentes.

Para se ter uma idéia da participação da madeira produzida internamente, no custo de produção de produtos de base florestal, os dados da TABELA 1, a seguir, são esclarecedores, ao apresentarem valores referentes a participação da madeira no custo de produção de celulose fibra curta branqueada em alguns países.

TABELA 1

Participação da Madeira no Custo de Produção de Celulose Fibra Curta Branqueada em Alguns Países.

Em US\$ por tonelada- Posto Norte da Europa			
Países	Custo de Produção de Celulose (US\$ total (1)	Custo da Madeira (US\$) (2)	% (2)/ (1)
Finlândia	300	171	57,0
Brasil	302	100	33,1
Portugal	315	131	41,5
Suécia	330	166	50,3
Espanha	330	158	47,8
Sul dos EUA	381	113	29,6
Leste do Canadá	424	115	27,1
França	342	178	52,0

Fonte: ANFPC (conforme publicação de Hawkins Wright, mar/94)

A Finlândia, mesmo com um custo da madeira que é 71% maior que o do Brasil, consegue produzir a celulose, praticamente pelo mesmo custo/tonelada que o Brasil. Pode ser um indício de algum avanço tecnológico ou ganho de escala no respectivo processo de produção. Mas pode ser também um componente associado a níveis baixos de remuneração salarial. Dentre os oito espaços geográficos mencionados acima, os que tem um menor custo da madeira, nem sempre conseguem um menor valor no custo de produção da tonelada de celulose. É um indicativo de que fatores paralelos contribuem para a elevação do custo final da tonelada de celulose: mão de obra, equipamento e máquinas, insumos tipo energia elétrica ou combustíveis, carga tributária, tecnologia, além de outros mais.

A evolução na performance da atividade florestal em muitos países deveu-se, basicamente, aos seguintes fatores:

- a) evolução de técnicas silviculturais para formação de florestas de rápido crescimento;
- b) desenvolvimento tecnológico nos procedimentos operacionais;
- c) utilização de estratégias de abastecimento de alta eficácia;
- d) existência de políticas governamentais motivadoras;
- e) investimentos em pesquisa, desenvolvimento e treinamento profissional.

No caso brasileiro, a evolução da atividade do setor florestal foi dificultada por diversos fatores, dentre os quais pode-se destacar algumas que precisaram ser equacionadas (a referência é de LEITE, ib.):

- a) maior distância média das florestas;
- b) manutenção de estruturas muito onerosas de abastecimento;
- c) baixa produtividade dos sistemas de exploração;
- d) obstáculos para a introdução e aperfeiçoamento tecnológico de máquinas e equipamentos especializados;
- e) utilização de mão-de-obra pouco capacitada;
- f) reduzidos recursos financeiros para programas de pesquisa, desenvolvimento e treinamento profissional;
- g) inexistência de programas e políticas que assegurem continuidade aos empreendimentos florestais;
- h) ampliação das pressões ambientalistas, onde muitas carecem de fundamento científico.

Conforme LEITE(ib.), para que o Brasil continue a manter liderança no cenário florestal, deverá ocorrer a exploração de algumas oportunidades, dentre as quais são destacadas:

- a) utilização em escala comercial dos avanços obtidos por intermédio da biotecnologia;
- b) aplicação de conhecimentos adquiridos com a integração: solo x nutrição x planta;
- c) manejo alternativo visando a utilização da madeira para diversos fins;
- d) integração da potencialidade florestal com as necessidades industriais;
- e) qualificação da mão de obra rural;
- f) redução de custos e desperdícios operacionais;
- g) ampliação no uso de sistemas operacionais mecanizados;
- h) diretrizes operacionais visando a sustentabilidade ambiental;
- i) racionalização no uso de insumos florestais;
- j) modernização administrativa;
- k) implantação de programas de fomento florestal;
- l) participação do pequeno e médio produtor rural no sistema de produção de madeira.

Uma avaliação a respeito do setor de base florestal, fonte essencial de matéria-prima para o desempenho e expansão do complexo papel e celulose, foi efetuada por BORATTO(1993), então presidente da Sociedade Brasileira de Silvicultura-SBS. Dentre outros, ele chama a atenção para os seguintes aspectos, relacionados a estrutura florestal brasileira:

1. o Brasil dispõe de condições privilegiadas para se constituir num dos maiores fabricantes de produtos de base florestal em todo o mundo, pelas seguintes razões:
 - a) grande extensão territorial;
 - b) adequação climática;
 - c) tipo de solo e topografia favoráveis;
 - d) ausência de distúrbios da natureza como: terremotos, invernos fortíssimos, vendavais e tufões, etc.;
 - e) abriga 30% da floresta tropical do mundo
2. o sistema produtivo nacional do setor, realizou, nas décadas de 1960 a 1980, um programa de reflorestamento que, com os incentivos governamentais, conseguiu povoar mais de seis milhões de hectares com florestas, principalmente pinus e eucalipto;
3. houve significativo aumento de produtividade nos referidos plantios, formou-se pessoal e desenvolveu-se tecnologia, desde a obtenção da muda até o plantio;
4. a competitividade brasileira em termos de floresta plantada é, efetivamente, a melhor do mundo. Não significa, no entanto, que outros países não consigam desenvolver o mesmo programa e atingir este estágio. Mas, como o Brasil, já possui um "know how" considerável, ele já parte com uma considerável "vantagem comparativa";

5. o nível de competitividade em alguns setores de base florestal no Brasil é muito bom. As florestas apresentam rápido crescimento e grande rendimento, o que permitiu a diversos dos seus segmentos desenvolverem tecnologia e se lançarem fortemente na exportação. Por exemplo:
 - a) celulose de fibra curta: produto no qual o Brasil exerce um domínio no mercado internacional;
 - b) chapas de fibra: setor cujo processo de produção foi desenvolvido a partir do eucalipto e tem uma grande participação no mercado mundial;
6. o Brasil tem todas as condições potenciais para ser um grande exportador de tora ou de cavaco. O ideal, no entanto, é que consiga se destacar na exportação de produtos com o maior valor agregado possível. Exemplos disso podem ser a recorrência a processos de produção mais intensivos, sofisticados, com maior tecnologia;
7. Em termos de investimento em atividade florestal, uma grande opção ainda no Brasil, é o reflorestamento, de *pinus* ou de *eucalipto*, dependendo da região em que estivesse instalado. O preço da terra ainda é, comparativamente, barato e verifica-se uma escassez geral de madeira, cujo preço está subindo no mundo inteiro, inclusive, no mercado local.

2.2 O COMPLEXO PAPEL - CELULOSE

2.2.1 A FORMAÇÃO DA ESTRUTURA

2.2.1.1 Introdução (13):

A expansão da economia brasileira centrada num processo primário-exportador(14), no período anterior à Primeira Guerra Mundial , permitiu a ocorrência de um progresso econômico que veio contribuir para acelerar o crescimento do mercado interno. Verifica-se então uma expansão da demanda(15) sobre a indústria nacional, ainda incipiente, que se reflete num aumento da produção e do investimento, o que vem contribuir para estimular a demanda por máquinas e equipamentos bem como por bens industriais intermediários , com destaque para ferro, aço, produtos químicos e papel e celulose. Até 1912 essa demanda era em sua maior parte suprida por importações, o que penalizava a balança de pagamentos.

(13): Esta parte do trabalho se baseia em SUZIGAN (1986), principal referência aqui utilizada em relação a estruturação da indústria brasileira de papel e celulose. As referências bibliográficas contidas em SUZIGAN, não são aqui mencionadas. Ao leitor interessado nas fontes primárias, sugere-se consulta àquele texto. A partir do item II.2.6, é feita uma análise dos Aspectos Recentes do Complexo

(14) Indicativo de uma economia ainda centrada na exportação de produtos agropecuários, extrativos ou com reduzido grau de agregação ou transformação.

(15) Expansão que surge na sequência da utilização dos excedentes financeiros pelos empresários do setor primário-exportador.

No entanto, desequilíbrios preocupantes nos setores produtivos nacionais são detectados nas sequências da crise internacional de 1913 e do início da I Guerra em 1914, quando são registrados escassez de matérias primas e bens de capital. É quando então, governo e indústria brasileiras, constatarem da importância do crescimento da produção interna de matérias primas e máquinas para as quais existia grande demanda. Na verdade, a ocorrência desse “choque externo”, foi fundamental para que se produzisse uma mudança qualitativa nos investimentos industriais, nas décadas de 1920 e 1930.

Evidenciou-se por força desse choque externo, a dependência da indústria de transformação nacional em relação ao suprimento externo de matérias primas industriais, insumos, máquinas e equipamentos, estimulando a produção interna desses bens de forma mais rápida do que teria acontecido em condições normais.

A proteção e a ajuda governamental passam a exercer importante papel, no sentido de se conseguir a redução da dependência externa (SUZIGAN, 1986, p.248). Para isso, tanto o governo federal quanto governos estaduais passam a promover, estimular e subsidiar a diversificação do investimento na indústria de transformação. Já no decorrer da I Guerra, providências governamentais foram tomadas no sentido da concessão de incentivos e subsídios para o desenvolvimento de diversas indústrias. A partir da década de 1920, essa ajuda governamental se intensifica ainda mais, quando então atinge a indústria de papel e celulose.

Dentre os instrumentos à época utilizados pelo governo brasileiro para viabilizar a proteção e incentivo à indústria nacional como um todo, de forma isolada ou combinada, SUZIGAN (ib., p. 248) menciona:

- a) aumento no imposto de importação;
- b) desvalorização cambial da moeda brasileira;
- c) estabelecimento de barreiras à entrada de produtos importados, principalmente os destinados a consumo final.

A indústria brasileira de papel, ao final da década de 1930, apesar de ter conseguido um significativo progresso no período, ainda estava distante de um pleno desenvolvimento. Dentre as limitações ao setor podem ser citados :

1. praticamente todo o papel de imprensa utilizado no país procedia do exterior, bem como alguns tipos especiais de papel;
2. quase toda a celulose necessária para viabilizar a produção interna de papel, era importada;
3. a estrutura de transporte era insuficiente para trazer a matéria-prima para as fábricas nos centros consumidores de Rio de Janeiro e São Paulo; (ou então, instalar as fábricas perto da matéria-prima);
4. não havia proteção tarifária para a produção interna de papel de imprensa e de celulose.

Uma dificuldade adicional associada a este aspecto, a representar um conflito de interesses entre diferentes etapas e segmentos do processo produtivo, é que não interessava aos fabricantes nacionais de papel, que dependiam totalmente da celulose importada, apoiar a elevações das alíquotas aduaneiras sobre a celulose importada a fim de estimular a sua produção no país. Por outro lado, aos que utilizavam papel de imprensa, não interessava o respectivo aumento nas alíquotas de importação, como forma de conseguir a auto-suficiência da produção local.

2.2.1.2 Antecedentes da industrialização

Os primeiros registros acerca da produção de papel pelo setor industrial brasileiro, conforme relata SUZIGAN(1986 :284), estabelecem que a data inicial pode ser considerada a partir do funcionamento de fábricas em dois locais: no Rio de Janeiro, na década de 1830 e, na Bahia, na década de 1840. O mercado interno não era ainda expressivo, mas apresentava tendências de crescimento. Na época, já se sabia da existência no território brasileiro, de matérias primas apropriadas para a elaboração de celulose.

A expansão da indústria de papel no Brasil, parece ter sido agilizada e gerado maior interesse na década de 1870. Ao início desta década, várias empresas requereram concessões e vantagens junto a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional-SAIN para a instalação de fábricas de papel. A concessão solicitada com maior frequência era a importação— com isenção tributária-, de máquinas, acessórios e materiais. Em 1877, há informações mencionando que várias fábricas de papel estavam produzindo papel de embrulho e papelões comuns, usando papel velho como matéria- prima.

A primeira fábrica de papel, grande e bem equipada para os padrões da época, que passou a funcionar no Brasil(SUZIGAN, ib.), foi instalada em São Paulo, em 1883(16) . Esta firma passou por uma alteração societária posteriormente, quando foi organizada, no ano de 1890, como uma empresa de responsabilidade limitada, sob a denominação de Companhia Melhoramentos de São Paulo. A fábrica dispunha de duas máquinas de fabricar papel e outras instalações auxiliares, utilizando 350 H.P. de força hidráulica. A capacidade inicial de produção era de seis toneladas/dia (ou cerca de 2000 t anuais), empregando 230 operários. Até 1939 essa empresa permanecia como um dos maiores fabricantes de papel do país.

Outra fábrica de papel importante foi fundada em 1889, em Salto de Itu, também no estado de São Paulo, pela firma Irmãos Melchert. No início da década de 1900 a fábrica estava equipada com máquinas e acessórios para a produção de papel de embrulho e de papel para escritório. A energia era fornecida por quatro turbinas que somavam uma capacidade total de 340 H.P. e empregava 44 operários. Tudo indica que esta fábrica esteve provavelmente fechada por algum tempo na década de 1900, pois não foi incluída nas estatísticas de 1907 da indústria de transformação, só reaparecendo em 1918, sob outro nome.

(16) Seu fundador, Antonio Proost Rodovalho, foi quem também fundou a 1ª. fábrica de cimento no Brasil, na década de 1890.

2.2.1.3 A fase da instalação: 1900-1920

Nas estatísticas do ano de 1907 foram consideradas 17 fábricas de papel. Algumas delas, conforme os dados, não utilizavam energia, enquanto que outras, exerciam uma demanda muito baixa. Não deixa de ser estranho, pois as máquinas de fabricar papel são consideradas grandes consumidoras de energia, em especial antes da década de 1920, quando então foram introduzidos melhoramentos visando a economia de energia. SUZIGAN (ib.) avalia que essas fábricas que apresentavam uma demanda restrita ou inexistente de energia, não podem ser consideradas fabricantes de papel; eram, provavelmente, pequenas instalações para a produção de artigos de papel. Apenas nove fábricas dentre as dezessete que foram consideradas nas estatísticas de 1907, estavam devidamente montadas para produzir papel, com uma média de 154 H.P. de potência instalada e 52 operários. Em conjunto, tinham 95% do capital investido na indústria e quase 100% da potência total instalada e fabricavam 88% do total da produção, com 78% do total da mão-de-obra. A maior fábrica era a Cia. Melhoramentos de São Paulo, responsável por 45% do valor total da produção em 1907, com um capital que representava, aproximadamente, 59% do total investido na indústria e quase 30% da potência total instalada. As outras oito fábricas, menores, se localizavam na capital federal- cidade do Rio de Janeiro e Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul.

Relata SUZIGAN (ib.) que a indústria de papel no Brasil demonstra poucos sinais de crescimento nos anos que precederam a I Guerra Mundial. Mas, pelo menos uma grande fábrica foi estabelecida nesse período: a Companhia Fabricadora de Papel, fundada em 1910 pela firma Klabin, Irmãos & Cia. Os Klabin eram imigrantes que chegaram ao Brasil no final do século XIX e abriram uma casa importadora em São Paulo, onde exerceram a comercialização de papel importado durante muitos anos, até fundarem sua fábrica. Registra SUZIGAN(ib.) que, em 1918, a fábrica se encontrava equipada com uma máquina para produzir papel, duas máquinas para papelão e outras máquinas auxiliares e acessórios. Estava também equipada com uma máquina para produzir celulose, sendo a primeira e, naquela época, única fábrica com essa condição. A capacidade de produção diária da fábrica era a seguinte: cinco toneladas de celulose; doze toneladas de papel de embrulho, papel colorido para impressão e para escrever e dez

toneladas de papelão de palha e cartolina. Até final da década de 1930 esta se constituía numa das maiores fábricas de papel do país. Mais tarde, já na década de 1940, a mesma empresa construiu no Paraná a maior fábrica de papel e celulose do Brasil, tendo sido a primeira a produzir com sucesso papel de imprensa em grande escala utilizando o pinho como matéria-prima.

As informações existentes e apresentadas por SUZIGAN(ib.) mencionam a respeito da formação, em Londres, no ano de 1912, de uma empresa fabricante de papel: a *Anglo-Brazilian Pulp and Paper Mills Company*, com um capital de 240 mil libras esterlinas. Esta empresa planejava adquirir uma pequena fábrica de papel em Morretes (PR) e, provavelmente, expandi-la para produzir papel e celulose a partir do pinho. Não existem outras informações disponíveis a respeito dessa firma, mas há notícia sobre a construção de uma fábrica de papel em Morretes, em 1918, embora com outro nome (Paraná Paper Co.) e com capital americano.

Além dessas, é possível que outras fábricas tenham se estabelecido (ou mesmo que algumas das já existentes tenham se expandido) antes da I Guerra. Isto é o que se pode inferir do aumento verificado nas exportações para o Brasil, de máquinas para fabricar papel, entre 1908 e 1912, especialmente nos anos de 1909, quando provavelmente foram importadas as máquinas para a fábrica Klabin, e em 1912.

Pouco antes da I Guerra, o mercado brasileiro de papéis de todos os tipos era considerado grande e em expansão. Mas, a maior parte do papel consumido no país era importada, sendo a indústria nacional praticamente restrita ao papel de embrulho. Dizia-se que “uma tarifa de importação proibitiva” afastava o papel de embrulho importado, o qual era suprido por papel feito no país, sendo que as fábricas de São Paulo atendiam o mercado do Rio de Janeiro. O cônsul americano no Rio de Janeiro reconhecia que estava sendo realizado um esforço para fabricar papel de imprensa, mas sem resultado, porque “o reduzido direito aduaneiro sobre o papel importado da Noruega e da Suécia não permitia ao produto brasileiro concorrer com o importado”.(SUZIGAN, ib.)

Nos primeiros anos da I Guerra houve escassez de papel, especialmente o de imprensa. As dificuldades e restrições existentes no comércio internacional afetaram o suprimento de papel importado e

também a produção interna de papéis, por conta da dificuldade de obtenção de matérias-primas. Foram utilizadas algumas matérias primas locais alternativas, como trapos, papel velho, palha de arroz, bambu e outras fibras nativas, mas praticamente toda a celulose e produtos químicos usados na fabricação do papel tinham que ser importados. Em 1917, circulava a notícia de que uma firma estava “planejando a instalação de uma fábrica para a produção de celulose química”, no Brasil. Os planos, no entanto, não avançaram, devido a falta de proteção tarifária. Podiam então ser identificados como fatores que limitavam a produção local de papel de imprensa, os seguintes:

- a) falta de proteção tarifária (uma emenda à lei orçamentária de 1916, permitiu a importação de papel de imprensa com isenção de impostos) ;
- b) dificuldades de transporte ;
- c) altos custos para coletar a matéria-prima.

Esse conjunto de limitações levou o cônsul americano no Rio de Janeiro a observar em 1917, num tom pessimista, que “não parece haver qualquer futuro imediato para a indústria de papel em grande escala, aqui, além da produção de papel de embrulho grosseiro”. (SUZIGAN, ib. p.288).

Todavia, após estas dificuldades iniciais, a guerra parece ter estimulado enormemente a expansão e o desenvolvimento da indústria interna de papel(17). Constatou-se então uma conjugação de fatores que se constituíram em importante alavanca para o sistema produtivo de papel então instalado no Brasil:

- 1. corte dos suprimentos de papel dos países europeus;
- 2. aumento de preços do papel nos Estados Unidos;
- 3. altíssimos custos dos fretes cobrados.

(17) Não deixa de ser esta nova situação, mais um argumento em reforço à tese de que as crises agem como fatores de transformação e indutoras de novos padrões econômicos.

Dessa forma, os fabricantes locais foram favorecidos, puderam aumentar seus preços e, melhor ainda, vender todo o papel que conseguiram produzir. No decorrer do ano de 1917, praticamente todas as fábricas funcionavam 24 horas por dia. Identificou-se no período, a ocorrência de aumento de preços para o consumidor em percentual superior ao aumento no custo do material importado e, principalmente, maior que o aumento dos custos fixos e da mão-de-obra, de modo que os lucros também devem ter aumentado. Mas, ainda assim, só se produzia papel de embrulho e papelão marrom ou cinza.

Todo o papel de imprensa e, mesmo outros tipos de papel para impressão e para escrever eram importados. Afirmou-se então que as fábricas locais não seriam capazes de “expandir suas operações com sucesso para o fabrico de outros tipos de papel, além do de embrulho, ainda por muitos anos”. Um conjunto de dificuldades era mencionado para explicar as limitações a essa diversificação:

1. frete caro para as matérias-primas (ou para o produto acabado das fábricas para os centros consumidores);
2. necessidade de importação de máquinas, produtos químicos e suprimentos;
3. falta de mão-de-obra especializada;
4. renovação da isenção de direitos alfandegários sobre o papel de imprensa importado (o mesmo benefício foi estendido a alguns tipos especiais de papel para impressão pelas leis orçamentárias de 1917 e 1918);
5. concessão pelo governo de tarifas de transporte subsidiadas ao papel de imprensa e outros papéis para impressão importados.

O que se verifica então, a partir dos registros de exportações de máquinas para fabricação de papel e celulose para o Brasil é que, no período 1913-1916, a ocorrência de investimentos em novas fábricas ou na expansão das já existentes, atingem valores muito reduzidos, especialmente quando comparado aos valores elevados verificados no período 1908-1912. (ver TABELA 2).

No entanto, ocorre uma recuperação no biênio 1917-1918. Além de uma possível expansão das fábricas então existentes, os investimentos de 1917 e 1918 estavam certamente relacionados com a implantação de duas novas fábricas, uma em Pernambuco e outra no Paraná. Em Pernambuco se instala a Fábrica de Papel Pernambucana Skitieselskab (ou Pernambuco Paper Mills), fundada em 1916 por um empresário norueguês, que também era o cônsul da Noruega em Pernambuco. Nessa fábrica foram investidos capitais noruegueses e brasileiros e se planejava produzir todos os tipos de papel, com celulose importada da Noruega. A empresa foi autorizada a funcionar no país pelo Decreto n.º 12.849, de 23 de janeiro de 1918, inicialmente para a compra e venda de papel, papelação(sic) e celulose, e mais tarde para a instalação de uma fábrica de papel. Em 1918, dizia-se que ela estava sendo construída, e no início da década de 1920 constava como tendo uma capacidade de produção de 3.000 toneladas de papel de embrulho. Enquanto isso, a fábrica paranaense era a já mencionada Paraná Paper Company, uma subsidiária de um grupo americano que teve autorização para funcionar no Brasil pelo Decreto n.º 12.642, de 12 de setembro de 1917. A companhia comprou uma pequena fábrica de papel estabelecida em Morretes e, ainda em 1917 dizia-se que havia “recentemente importado maquinaria no valor de \$40.000 (quarentas mil réis)” para a expansão da fábrica. Foi inaugurada em 1918, para o fabrico de papel de embrulho a partir de uma fibra nativa (SUZIGAN, ib. p.289)

Um relatório publicado em 1918, mencionava a existência de 14 fábricas de papel e papelão em operação no Brasil enquanto três outras estavam em construção. As que estavam em funcionamento eram controladas por 12 empresas e, destas, cinco possuíam instalações bem equipadas, com duas a quatro máquinas por fábrica. Em relação às outras empresas, foi dito que operavam instalações pequenas, com equipamento obsoleto(SUZIGAN: 290). Das cinco empresas com fábricas bem equipadas, quatro já existiam quando da compilação das estatísticas da indústria de transformação em 1907. Duas eram os antigos estabelecimentos da Companhia Melhoramentos de São Paulo e da fábrica de papel de Salto de Itú, esta última sendo operada agora pela Companhia Indústria de Papéis e Cartonagens. Esta empresa também possuía uma fábrica de cartolina em Osasco(SP). As outras

duas eram a Companhia Industrial Itacolomy, que possuía duas fábricas em funcionamento no Estado do Rio de Janeiro, e a firma de José da Silva Araújo, com uma fábrica no Rio de Janeiro. A quinta- mas não menos importante- das empresas mais bem equipadas, era a fábrica da Klabin, em São Paulo que, como já foi dito, tinha sido fundada em 1910. Dentre as fábricas pequenas, três se localizavam no Rio de Janeiro, duas no Estado do Rio de Janeiro, uma no Rio Grande do Sul e uma em Santa Catarina. Quanto às fábricas em construção, elas eram a Pernambuco Paper Mills e a Paraná Paper Co., já citadas e mais uma fábrica no Estado do Espírito Santo.

Conforme SUZIGAN(ib.), a indústria brasileira de papel parece ter prosperado muito na década de 1920. Nesse sentido, as vantagens concedidas pelo governo foram muito importantes e se constituíram em importante vetor para a concretização desse progresso. Uma substancial influência foi exercida por um dispositivo da lei orçamentária de 1922, que foi subsequenteiramente renovado em leis orçamentárias seguintes, até o final do ano de 1927, que concedia isenção de direitos de importação para máquinas e acessórios destinados à instalação de fábricas de papel a partir de celulose obtida de matérias-primas nacionais e também para a produção de celulose (somente ao final de 1927 foram abolidas todas as isenções e reduções do imposto de importação). Além disso, foram oferecidas isenções de alguns impostos para empresas que abrissem fábricas de papel, e foi introduzido no Senado um projeto de lei propondo medidas para incentivar a instalação de uma indústria para a produção de papel de impressão a partir de matéria-prima nacional. Nesse sentido, o governo federal concederia um empréstimo proporcional ao valor investido à primeira empresa organizada com esse propósito. Aparentemente, no entanto, o projeto não foi aprovado, pois não passou nenhuma lei sobre o assunto.

Durante a década de 1920, muitas fábricas de papel foram iniciadas e outras expandidas. Em 1922, foi fundada a Companhia Industrial Brasileira de Papel, subsidiária de uma empresa francesa que possuía grandes áreas com pinheirais no Estado do Paraná. Esta empresa planejava construir uma grande fábrica de papel para utilizar

suas reservas de pinho como matéria prima. Consta que em 1930 esta fábrica tinha uma capacidade de produção de 1.500 toneladas por ano. O estabelecimento de outras fábricas foi planejado por capitais brasileiros: uma se instalaria em Limeira(SP). Em 1923, foi noticiada a chegada das máquinas, que já estariam sendo montadas. Uma outra fábrica foi construída em Jundiaí (SP), com capacidade de produção de 12 toneladas por dia; na década de 1930 esta fábrica já teria uma capacidade de produção de 3.300 toneladas anuais. Além destas, estava sendo planejada a construção, pela Companhia Paulista de Estradas de Ferro, de uma fábrica no Estado de São Paulo para produzir papel a partir de pasta de eucalipto, proveniente das grandes plantações da empresa. Contudo, não se conseguiu nenhuma outra informação sobre este projeto, e parece que os planos não foram executados. Por outro lado, constava que a Paraná Paper Company estava expandindo sua fábrica para “aumentar substancialmente a produção”.

Destaca SUZIGAN (ib.) que a maior parte dos investimentos na década de 1920 estiveram concentrados no período entre 1925 e 1927. Em 1925, os dados indicavam que o número de fábricas de papel em operação no Brasil era de 15, com mais uma em construção e cinco ou seis planejadas para construção nos dois ou três anos seguintes. Em 1926, o relato era que existiam 22 fábricas de papel em operação, sete das quais no Estado de São Paulo. A capacidade produtiva chegava a 59.600 toneladas anuais, sendo que 26.000 toneladas, ou 44% do total pertenciam a fábricas paulistas. Em 1927, estes números haviam aumentado para 23 fábricas e 61.400 toneladas/ano, respectivamente. Além da construção de novas fábricas, houve a ampliação de algumas daquelas já existentes. Afirmava-se que a Pernambuco Paper Mills, por exemplo, que tinha uma capacidade de produção anual de 3.000 toneladas em 1922, aumentou sua capacidade para 6.000 toneladas/ano em 1927. No entanto, as maiores expansões verificadas, foram nas duas maiores fábricas: a Klabin e a Companhia Melhoramentos de São Paulo. A Klabin aumentou a capacidade de produção de sua fábrica de papel de 2.000 toneladas em 1922 para 6.500 toneladas anuais em 1927, enquanto a Melhoramentos foi aumentada de 1.800 para 6.500 toneladas/ano no mesmo período. A Melhoramentos estava agora sob o controle da firma Weiszflog Irmãos, que iniciou atividade como importadora, em 1894. Posteriormente, abriu uma fábrica de produtos de papel em São Paulo e, em 1920, comprou a Cia. Melhoramentos, que cuidou então a expandir e modernizar.

Os dados de exportação para o Brasil, de máquinas para produção de papel e celulose (TABELA 2), um acréscimo nos investimentos a partir de 1923, especialmente no período 1925-1926.

Cabe destacar que foi precisamente nesse período que vigoravam as concessões de isenções de direitos de importação sobre máquinas e acessórios para a indústria de papel e pasta ou celulose. Embora a proteção tarifária e a ajuda governamental tenham funcionado bem na promoção do desenvolvimento da produção interna de papel de embrulho e papelão, bem como de papel comum para escrever e para impressão, não estimularam o desenvolvimento da produção interna de papel de imprensa e celulose. A produção de papel de imprensa e para impressão de revistas era, na verdade, desestimulada pela importação livre desses produtos. Também parece ter havido abuso da parte de editoras que importavam papel em excesso e o vendiam a intermediários do comércio de papel. O governo introduziu então regulamentos exigindo que o "papel importado para impressão de jornais e revistas deve conter a marca d'água ou sinal semelhante de cinco em cinco centímetros de seu comprimento, a fim de se beneficiar da tarifa reduzida de importação de 0,01 mil-réis por quilo". O papel que não contivesse essa marca estaria sujeito ao pagamento de direitos alfandegários à mesma alíquota que incide sobre papéis semelhantes importados para outros fins que não a impressão de jornais e revistas.. Além disso, as tarifas sobre papel brilhante, quando importado para a impressão de revistas e jornais ilustrados, foram reduzidas de \$300 para \$0,10 réis por quilo. Quanto à produção interna de celulose, há notícia da existência de apenas uma fábrica em São Paulo, produzindo uma quantidade limitada de celulose a partir do pinho do Paraná (tratava-se provavelmente da fábrica Klabin). Também foram feitas experiências com outras matérias primas, especialmente o eucalipto, mas nenhuma se desenvolveu de forma satisfatória. Na verdade, predominava na época, o juízo de que o futuro da indústria brasileira de papel, dependia:

"em grande parte do desenvolvimento dos meios de transporte, do aprofundamento das pesquisas com matérias-primas disponíveis e do aumento da oferta de mão de obra, que é atualmente barata, porém escassa e ineficiente". (SUZIGAN, p. 294, citando documentos da época).

2.2.1.4 O Período de consolidação: 1920-1940

Ao final da década de 1920 e início dos anos 30, consta que a indústria de papel estava com “superprodução”. Como a produção excedeu a demanda, os preços caíram, trazendo dificuldades financeiras para muitas empresas. Alegava-se então que tal situação era decorrente de um aumento excessivo da capacidade de produção no final da década de 1920, especialmente em São Paulo. Os produtores decidiram adotar algumas medidas para aliviar a situação:

1. realizaram uma reunião dos principais fabricantes de papel de São Paulo em 1928, onde foi resolvido por um corte de 20% na produção;
- 2 os representantes de quase todas as grandes fábricas brasileiras concordaram em operar com apenas 66% da capacidade (ou seja, apenas 20 dias por mês, a partir de 1º. de outubro de 1930);
3. criou-se um fundo para atender os industriais que enfrentassem dificuldades;
4. proibiu-se a importação de máquinas para instalação de novas fábricas de papel, da mesma forma que para algumas outras indústrias.

Torna-se necessário, no entanto, esclarecer a respeito da situação de “superprodução”. Embora fosse mencionado que em 1930 a indústria de papel brasileira era “a mais desenvolvida da América do Sul”, e que fabricava papel que “em variedade e qualidade (era) de padrão comparável ao produzido por outros países”, o fato é que a indústria ainda estava longe de poder suprir todas as necessidades do país. Em 1929, o total de importações de papel foi de 61.301 toneladas, que se compara a uma produção interna estimada em 70.000 toneladas de papel e papelão. A celulose necessária ao fabrico de papel era quase que totalmente importada, principalmente da Escandinávia. Em 1930 o total das importações de papel e celulose, embora 30% menor que em 1929, foi estimado em cerca de 1.900.000 libras esterlinas. Este valor monetário estava assim distribuído:

- a) cerca de 33% eram representados pela celulose;
- b) 40% por papel de imprensa;
- c) o restante (27%) consistia em papel para escrever e de escritório, papéis para impressão exceto de jornais, papel para cigarro e papelões e cartolinas.

No começo de 1930 havia notícia de quatro fábricas de celulose em operação, utilizando eucalipto, pinho do Paraná, bambu, papel velho e fibras nativas como matéria-prima. Mas, ao final desse ano, só havia uma fábrica realmente em operação, e "a incapacidade das fábricas nacionais de celulose para continuar operando foi atribuída principalmente ao fato de que a indústria não se tinha desenvolvido até um ponto onde pudesse produzir celulose de boa qualidade e a um preço suficientemente baixo para poder concorrer com as fábricas escandinavas"(SUZIGAN, ib.)

Considerava-se então como maiores empecilhos os seguintes fatores:

1. alto custo do transporte da matéria-prima;
2. falta de máquinas modernas;
3. insuficiência da orientação técnica especializada para supervisionar a produção.

É nesse período que o Governo brasileiro se conscientiza da necessidade de estabelecer uma estrutura produtiva interna que contribuísse para a redução da importação de celulose, vetor indissociável no processo de fabricação de papel. No início de 1932 foi declarado que o Governo Federal tinha a "intenção declarada... de prestar toda a assistência possível, através de proteção tarifária adequada e estímulo ao desenvolvimento de fontes nacionais de celulose". Em abril de 1933, estas intenções se materializaram por intermédio da vigência do Decreto n.º 22.636, de 12 de abril de 1933, o qual estabelecia:

isenção de impostos de importação e taxas alfandegárias às máquinas, acessórios, instrumentos, ferramentas, produtos químicos e outros materiais (desde que não produzidos no país), destinados a utilização pelas empresas organizadas a fim de produzir celulose, incluindo máquinas para a derrubada de árvores e limpeza dos troncos e para a construção, instalação e operação das fábricas e respectivas instalações para fornecimento de energia e instalação de laboratórios.

Para auferir os benefícios contidos neste Decreto, as empresas tinham que atender uma exigência principal nele estabelecida: possuir uma capacidade de produção mínima de cinco toneladas diárias e o uso exclusivo de matérias-primas nacionais. Pouco tempo depois, um novo decreto (n.º 23.060 , de 9 de agosto de 1933), estendeu as concessões para as fábricas com capacidade inferior a cinco toneladas diárias. Em 1934, quando foram introduzidas novas regulamentações para a concessão de isenções ou reduções do imposto de importação (Decreto n.º. 24.033, de 21 de março de 1934) estas mesmas concessões para a produção de celulose foram confirmadas.

Além da assistência do governo, algumas das grandes fábricas desenvolveram programas de pesquisas visando selecionar as espécies vegetais que melhor se prestassem à produção de celulose. Dizia-se que a Cia. Melhoramentos, descrita como “um dos mais progressistas dentre os fabricantes brasileiros de papel”, mantinha um laboratório experimental completo e havia plantado uma grande floresta de árvores selecionadas. Esta área era supervisionada por engenheiros agrônomos e florestais “especialmente contratados na Europa para esse fim”. Em 1937, a área plantada tinha sete milhões de árvores de variedades diferentes e a taxa de replantio era de um milhão de árvores por ano. Esperava-se que essas experiências tivessem sucesso e tornassem a empresa capaz de produzir celulose em grande escala para a fabricação de papel de imprensa e outros papéis para impressão.

O resultado alcançado pelo sistema produtivo brasileiro foi um aumento substancial tanto da produção (produto real) como da capacidade de produção (produto potencial) durante a década de 1930. Pode-se afirmar com segurança que foi realmente nesta década que a indústria brasileira de papel conseguiu seu maior progresso. A produção triplicou entre 1933 e 1939, sendo importante averiguar que em 1933 a produção já era um terço maior do que em 1929, o que significa que a capacidade ociosa existente ao final da década de 1920 e início da de 1930 já havia sido absorvida por volta de 1933, tornando-se necessário realizar novos investimentos a fim de aumentar a capacidade de produção a partir de 1933. Esse crescimento da produção foi ajudado pela política protecionista da década de 1930, especialmente pela depreciação da taxa de câmbio somada às restrições às importações.

A capacidade de produção, por sua vez, dobrou no período compreendido entre fins da década de 1920 e 1937 e, possivelmente, continuou a aumentar nos dois últimos anos da década de 1930. Os dados sobre exportações de maquinaria para fábricas de papel e celulose para o Brasil, conforme TABELA 2, demonstram que os investimentos na indústria de papel foram reiniciados a partir de 1933, sendo que no período 1933-1936 os investimentos superaram qualquer outro período. Após uma queda no biênio 1937-1938, tornam a crescer no ano seguinte, 1939, quando alcançam o maior valor num só ano. Cabe notar que até 1937 a importação de máquinas para a instalação de novas fábricas de papel era proibida, de forma que, ou a totalidade dos investimentos foram destinados à substituição de máquinas tornadas obsoletas ou depreciadas, ou então o decreto que proibia as importações de máquinas para fábricas novas não foi observado em sua totalidade. Esta última possibilidade parece ser a mais plausível.

TABELA 2

**Exportações de Maquinaria para Indústria de Papel
e Celulose Destinadas ao Brasil: 1900-1939**

Libra Esterlina, preços de 1913 (médias anuais)

PERÍODO	LIBRAS	PERÍODO	LIBRAS
1900-1907	679	1925-1926	27.553
1908-1912	10.218	1927-1929	10.489
1913-1916	936	1930-1932	2.900
1917	6.550	1933-1936	40.626
1918-1922	2.427	1937-1938	16.624
1923-1924	13.430	1939	67.916

Fonte: SUZIGAN, ib., p.293

Nota: de 1900 a 1911, os dados referem-se apenas às exportações da Alemanha. De 1912 em diante, consideram exportações da Alemanha, Estados Unidos e França para o Brasil.

Em relação à expansão interna do setor, algumas variáveis, ainda não mencionadas, atuando isoladas ou de forma combinada, fizeram com que as autoridades brasileiras se conscientizassem da importância da expansão e consolidação de um parque produtivo interno de papel e celulose:

- a) ampliação da abertura econômica para o resto do mundo;
- b) necessidade de inserção crescente da economia brasileira no mercado mundial;
- c) implantação no mercado interno do processo de substituição de importações de produtos manufaturados;
- d) necessidade de aproveitamento das flagrantes vantagens comparativas internas do setor florestal;
- e) uma demanda crescente no mercado interno e, também, no mercado externo.

2.2.1.5 A estruturação da base institucional de apoio

Em 1934, é criado o Conselho Federal do Comércio Exterior, órgão que com o correr do tempo se transforma no principal responsável pela coordenação da política econômica. Inicialmente criado com o objetivo de formular medidas de estímulo ao comércio exterior, teve suas atribuições ampliadas, passando também a conceder incentivos à industrialização.

As autoridades brasileiras não demoram, no entanto, a constatarem uma realidade decorrente da dinâmica interna da economia: o sistema bancário nacional já não suportava o atendimento à crescente demanda de financiamento dos setores produtivos, especialmente as atividades agrícolas e industriais.

É quando então ocorre a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial - CREAL, do Banco do Brasil, em 1937, entidade que veio a desempenhar, ainda que de forma parcial, as funções de um banco de desenvolvimento, financiando, dentre outras atividades, a indústria de papel e celulose. (Villela e Suzigan, 1975:169-170 e Mendes, 1978:82)

Existem informações de que em 1937 havia 30 fábricas de papel em operação, com uma capacidade total de produção de 112.000 toneladas por ano, empregando 20.000 trabalhadores; estes números eram bem superiores aos do final da década de 1920. Mais da metade da capacidade de produção estava no Estado de São Paulo, onde se localizavam as três maiores fábricas: Klabin, Melhoramentos e uma pertencente à Cia. Santista de Papel.

Nesse mesmo período, final dos anos 30, garante SUZIGAN(ib.) as importações de papel de imprensa e de celulose superavam quaisquer níveis até então verificados; a produção interna de papel e a indústria editorial e gráfica ainda dependiam grandemente dessas importações. Esta dependência não foi reduzida antes da década de 1950, mas um passo importante nesse sentido foi a formação, no início da década de 1940, de uma nova empresa, controlada pelo grupo Klabin, a Indústria Klabin do Paraná Celulose S.A., a qual iria

construir a maior fábrica de papel e celulose do Brasil por muitos anos e uma das maiores da América do Sul. Sua capacidade de produção era de 40.000 toneladas de celulose anuais (cerca da metade das necessidades do país) e 40.000 toneladas de papel de imprensa (cerca de 80% das necessidades do país), utilizando como matéria prima as grandes reservas de pinho do Paraná, pertencentes à empresa. Este projeto foi promovido e grandemente ajudado pelo governo federal. (p. 298, ib.)

2.2.2 ASPECTOS RECENTES DO COMPLEXO

2.2.2.1 Introdução

Estudos recentes efetuados já na década de 90, dão uma dimensão muito próxima da realidade atual, em relação ao que vem ocorrendo no complexo papel celulose no Brasil. Estes estudos são os seguintes:

- a) COUTINHO e FERRAZ (1994);
- b) KUPFER (1994);
- c) FERRAZ, KUPFER e HAGUENAUER (1996).

O que se pretende fazer a seguir é apresentar uma síntese do contidos em cada um desses estudos, importante para uma avaliação do complexo papel celulose.

2.2.2.2 A abordagem de COUTINHO e FERRAZ

Em estudo a respeito da competitividade do setor industrial brasileiro, coordenado por COUTINHO e FERRAZ (1994), é dado destaque à participação do complexo papel-celulose na indústria brasileira, na formação do produto interno nacional, na respectiva participação nas relações comerciais externas do país, no perfil tecnológico predominante, além de outras características. Nesse estudo, o segmento industrial do Brasil é dividido em três categorias:

1º) setores com capacidade competitiva

Nessa categoria podem ser arrolados os setores que apresentam níveis elevados de eficiência produtiva e excelente desempenho no comércio externo. São setores que se beneficiam da ampla base de recursos minerais, agrícolas, florestais e energéticos existentes no país. Além das vantagens acima, dispõem ainda de :

- a) boa capacidade de gestão de processos;
- b) escalas técnicas adequadas;
- c) estrutura tecnológica dos equipamentos atualizada .

Os setores qualificados como possuidores de capacidade competitiva na indústria brasileira, tem essa competitividade apoiada numa ampla base estrutural disponível no país.

Nesse setor, capacidade competitiva, é que está situado o "complexo papel e celulose", no estudo de COUTINHO e FERRAZ, por que reúne todas as características necessárias a esta qualificação.

2º) setores com deficiências competitivas:

Sob esta denominação, foram classificados aqueles setores que tem a maior parte da produção efetuada por empresas pouco competitivas.

Nesse grupo, conforme COUTINHO & FERRAZ, estão situados:

- a) os setores que dispõem de empresas com elevada capacidade de competição mas que, simultaneamente, convivem também com empresas pouco capacitadas;
- b) setores em que todas as empresas apresentam deficiências competitivas.

Um exemplo do primeiro caso (a) é o setor de abate, em que especialmente no segmento de aves, estão empresas que podem ser consideradas líderes mundiais, ao lado de abatedouros clandestinos, que operam sem condições mínimas de higiene.

No segundo grupo (b) , um exemplo é a indústria automobilística, onde todas as empresas operam com um distanciamento significativo em relação aos padrões internacionais (18).

(18) A publicação do trabalho de COUTINHO e FERRAZ é de 1994 (a pesquisa é anterior). Neste período, a indústria automobilística brasileira refletia as limitações de uma economia com reduzido grau de abertura , em que predominava o regime de proteção tarifária, com restrições às importações. Com essas barreiras protecionistas, a indústria local não tinha porque se preocupar com avanços tecnológicos, redução de custos, competitividade, melhoria do produto, etc.

O perfil conjuntural que predomina na indústria brasileira ainda é o da deficiência competitiva. A maior parte dos setores está voltada tão somente para o mercado interno(19) que, por suas dimensões, representa importante vantagem competitiva do país. No entanto, há outros fatores que atuando em conjunto, tem prejudicado a capacidade de competição da indústria brasileira. São eles:

1. redução do poder aquisitivo;
2. elevação nos indicadores de desigualdade de renda;
3. reduzido acesso ao mercado para parcelas significativas da população.

Mais recentemente, outras variáveis também assumiram grande importância como limitantes da indústria com deficiências competitivas(20):

(19)A sobrevalorização cambial do Real no período posterior a 1994 e, em decorrência, o maior poder aquisitivo da moeda em relação ao dólar, contribuiu para facilitar à estrutura produtiva industrial brasileira uma modernização tecnológica e aumento da produtividade, no que dependia de importação de bens de capital ou de insumos básicos. Foi um aspecto positivo muito importante para aproximar a capacidade produtiva interna em termos de qualidade e quantidade, dos padrões mundiais. O aumento das importações de bens de consumo final empurrou as empresas locais para a realização de metas como redução de custos, maior eficiência e melhor competitividade.

Por outro lado, essa mesma taxa de cambio sobrevalorizada (que prevaleceu até janeiro de 1999), contribuiu para diminuir a competitividade de produtos brasileiros no exterior, reduzindo, por conseguinte, os níveis de exportação e a obtenção de superávites na balança comercial. Uma espécie de vício histórico, representou outra limitação: o reduzido grau de abertura e internacionalização da economia brasileira. O Brasil participa com 1% no total da comercialização mundial (exportações e importações), o que é muito pouco para um país que se pretende como oitava economia do mundo.

A utilização tão somente da política cambial não se demonstra suficiente para resolver problemas de competitividade, modernização da estrutura produtiva ou aumento de exportações. Outras políticas devem ser utilizadas de forma concomitante, em especial as políticas fiscal e monetária.

(20) Estas limitações assumiram maior importância, principalmente, a partir da segunda metade do primeiro governo F.H. Cardoso(após 1997).

- 1.) taxa de desemprego crescente no setor urbano-industrial;
- 2.) custos industriais comparativamente elevados em relação ao resto do mundo;
- 3.) moeda brasileira sobrevalorizada em relação ao dólar, repercutindo em:
 - a) redução do poder de competição da indústria local em relação a produtos importados, pela facilidade das importações em termos de preço;
 - b) restrições para o setor exportador, pois a sobrevalorização cambial reduz o poder de compra de outras moedas em relação ao produto nacional, inibindo assim o consumidor externo;
- 4.) demora na adequação de setores locais em relação a padrões vigentes no mercado internacional.

Nesse setor (deficiência competitiva) estão considerados a indústria gráfica (como componente do complexo celulose e papel) e o ramo de móveis de madeira (no chamado extracomplexo).

3º) setores difusores de progresso técnico:

Sob esta denominação é classificado um subconjunto daqueles ramos industriais que possuem deficiência competitiva. Podem ser incluídos aqui parcelas importantes do complexo eletrônico, dos produtores de bens de capital, do complexo metal-mecânico, a química fina e a biotecnologia.

COUTINHO e FERRAZ estabelecem que a recessão do início dos anos 90 induziu as empresas brasileiras a novos esforços de penetração externa, como se pode verificar na indústria de papel. Entre 1990 e 1992, as exportações de papel cresceram a uma taxa média de

15% ao ano, proporcionando uma receita de quase US\$ 1,5 bilhão no ano de 1992. As exportações cresceram 61% em papéis para imprimir e 26% em embalagens, ritmo bem superior ao da expansão do mercado externo e suficiente para compensar as reduções nas vendas internas, de 29% e 7,5%, respectivamente. Neste complexo, as exportações brasileiras estão concentradas em *commodities* (21),

Repete-se aqui o maior padrão de competitividade nas indústrias de base, reduzindo-se capacitações e aumentando a heterogeneidade competitiva à medida que as cadeias produtivas se tornam mais sofisticadas.

Desde o ano de 1980 o Brasil é estruturalmente superavitário em celulose. Em papel, os produtos exportados são basicamente *commodities*— papéis de imprimir e escrever não-revestidos e embalagens *kraft*. Em 1991 quase 40% da produção se concentrou nesse produtos; nos demais segmentos, predominam as vendas internas. O mercado mundial vem demonstrando uma evolução relativamente lenta do consumo de papel e excedentes estruturais de celulose.

As empresas brasileiras de celulose e papel apresentaram, durante os anos 80, um dos menores custos de produção do mundo. A principal vantagem competitiva das indústrias brasileiras de papel e celulose sempre foi a disponibilidade de florestas e o avanço tecnológico nas atividades associadas a sua exploração, vantagem que, observa-se, vem se reduzindo através da difusão tecnológica(22).

(21) *Commodities*: terminologia utilizada para nominar produtos primários ou padronizados, de baixo valor agregado e que enfrentam excesso de oferta mundial ou estagnação de mercados, o que representa preços declinantes no comércio internacional, como algodão, soja, minério de ferro, ou produtos básicos como papel. São produtos de grande importância no mercado mundial e no comércio internacional. Seus preços são definidos pelas cotações dos principais mercados: Londres, Nova York e Chicago. A grande maioria dos negócios no mercado de *commodities* é realizada a termo, ou seja, primeiro acerta-se o preço, enquanto que o pagamento e entrega da mercadoria ocorrem em ocasião posterior.

(22) Na medida em que novos padrões tecnológicos passam a prevalecer nas economias de países desenvolvidos, agrega-se algum ganho ao respectivo processo produtivo. Daí decorre uma tendência de redução das vantagens competitivas naturais que o setor de papel e celulose dispõe no Brasil (pelo menos até que idênticas inovações sejam adotadas internamente). O custo das inovações (elevado) e a escala de ganhos(reduzida) associada podem desaconselhar a adoção interna.

A qualidade do papel brasileiro ofertado pelas grandes empresas do setor é compatível com o padrão exigido pelos clientes internos e externos e diversas empresas se encontram em processo de certificação tipo ISO. Já diversos médios e pequenos produtores estão ameaçados de exclusão do mercado, na medida em que falta qualidade a seus produtos para atender aos requisitos derivados do uso de máquinas mais modernas nos setores gráfico, editorial e de papelão ondulado.

Na pesquisa florestal, as empresas líderes tem capacitação para desenvolver novos produtos e tecnologias. Na área industrial existe grande heterogeneidade entre empresas. As líderes locais operam com escalas adequadas de produção, a despeito de serem empresas relativamente pequenas em relação às líderes mundiais e tem a vantagem da integração vertical com a floresta. É, entretanto, reduzida a automação, que aumenta a velocidade do processo, melhora a qualidade do produto e gera maior produção e ganhos de eficiência. A defasagem nas plantas de celulose está concentrada na área de branqueamento das plantas que ainda utilizam o cloro gasoso, embora seja elevado o padrão de controle ambiental.

As condições de financiamento a longo prazo constituem o grande limite às estratégias de modernização e expansão das empresas brasileiras e uma de suas principais desvantagens em relação aos concorrentes externos.

A crise de preços no mercado internacional, ocorrida no início dos anos 90, demonstrou que embora os custos de produção brasileiros fossem inferiores aos dos demais concorrentes, isto não foi suficiente para garantir uma posição confortável em um período de forte excesso de oferta, tal como a ocorrida no período 1991-1993. Os estoques das empresas brasileiras se elevaram a níveis inesperados, demonstrando uma grande dificuldade de deslocar do mercado a produção de outras empresas.

Na abordagem de COUTINHO e FERRAZ, o complexo papel-celulose tem sido, tradicionalmente, nos países produtores, objeto de políticas industriais nacionais na área de incentivos florestais. Nos últimos anos, intensificaram-se as pressões vinculadas a uma maior proteção do meio ambiente, proveniente dos grupos ecológicos e da sociedade civil em geral.

Estas pressões, que na verdade se constituem em barreiras ao comércio, tem se cristalizado nas legislações dos países, em particular dos europeus e nos EUA, e na definição de especificações técnicas mais rigorosas dos produtos e processos.

Os países da Comunidade Econômica Européia-CEE, instituíram o “selo verde” em 1992. Apesar do “selo” não impedir a comercialização dos produtos não certificados, é de consenso que a certificação representa um importante instrumento de marketing para os produtores que o possuírem, exercendo forte apelo junto ao consumidor final. O “selo verde” permite também efeitos paralelos positivos como maior produção de papel reciclado ou proteção a florestas naturais. Uma decorrência residual da sua existência pode ser a geração de efeitos que limitem a comercialização de produtos não possuidores do certificado.

O “selo verde” da CEE, relativo a alguns tipos de papéis define critérios relativos ao consumo de base florestal e energia bem como a produção de efluentes e resíduos não degradáveis. Tais critérios levam em consideração padrões de produção internos e tendem a favorecer os produtores locais. A regulação, a ser feita pelos demais países deverá atingir produtores como os brasileiros, que detém um processo produtivo que utiliza mais a fibra virgem do que o papel usado(reciclagem) e que seja grande consumidor de energia. Em relação a esta situação, alguns dos países considerados grandes produtores de papel, como Canadá, Suécia e Noruega decidiram pelo estabelecimento de critérios ecológicos nacionais a serem posteriormente negociados com a CEE, caminho também seguido pelo Brasil.

As empresas brasileiras componentes do complexo papel - celulose, dispõem de duas vantagens comparativas muito favoráveis:

- a) escalas técnicas de produção bastante adequadas;
- b) integração vertical com a floresta.

No entanto, o pequeno porte da maioria das empresas brasileiras, em comparação com as mega-empresas do setor existentes no exterior, evidenciam dois obstáculos:

- a) limitação à geração de recursos próprios;
- b) menor capacidade de alavancar recursos de terceiros .

Em relação à integração celulose-papel, apesar das vantagens da garantia de mercado para os produtores de celulose e de participação em um segmento mais rentável e com perspectivas mais favoráveis de evolução, esta é uma questão que deve ser considerada com cuidado, pelas seguintes razões:

- 1º) os canais de comercialização já consolidados pelos produtores de celulose não são transferíveis para a venda de papel;
- 2º) os produtores de papel verticalizados no suprimento de insumos florestais (celulose e madeira) arcam com a imobilização de capital em terras, em atividades de implantação e manutenção de áreas florestais e em pesquisa e desenvolvimento neste campo, em especial no manejo florestal e eficiência nutricional adequados às condições específicas de solo e clima de cada área florestal;
- 3º) a tendência internacional do crescente uso de reciclagem reduz em parte o caráter estratégico do controle no suprimento de madeira.

A oferta de recicláveis é limitada pelo grande volume de exportações de papel pelo Brasil, mas favorecida pela concentração urbana e industrial do país. O fornecimento do insumo é dificultado pela flutuação de preços e irregularidade de oferta causadas pelo processo de coleta, tratamento e distribuição do material. Tais flutuações geram movimentos de importação, inclusive em regime de *drawback* (23), que representam quase 10% do total consumido de papel usado.

(23) *Drawback*: termo utilizado para designar a devolução de impostos alfandegários pagos por mercadorias importadas e que são, posteriormente, reexportadas para um terceiro país.

Como parte de um conjunto de sugestões para o setor de papel e celulose brasileiro, COUTINHO e FERRAZ fazem algumas proposições no sentido da dinamização das fontes de competitividade. Nesse sentido sugerem:

a) Consolidar a presença externa:

A manutenção de posições no mercado internacional de *commodities* pela indústria de papel exigirá a consolidação da presença externa de forma ainda mais agressiva nos segmentos de comercialização e no de *marketing*(24). Para reduzir a vulnerabilidade da posição do país no mercado europeu, diante das exigências ambientais da CEE, é importante que seja acelerada a definição do certificado ambiental brasileiro;

b) Qualificar recursos humanos:

Para todos os setores, o *up grading* de produtos e a elevação dos patamares de qualidade indispensáveis à competitividade e a uma participação externa mais favorável, estão a exigir maior qualificação de recursos humanos, incluindo “chão-de-fábrica”, gerência e técnicos. A educação básica e as atividades sistemáticas de treinamento identificam, na atualidade, fatores determinantes de competitividade.

c) Aperfeiçoamento das relações comerciais:

Adotar estratégias exportadoras mais agressivas, via estreitamento de relações comerciais com clientes e usuários, evolução nas etapas pós-produção: relacionamento comercial, logística de distribuição e assistência técnica.

(24) Em relação ao *marketing*, cabe destacar como importante referência, o trabalho de LEODORO DA SILVA (1996) que aborda sobre diferentes estratégias de marketing internacional para as empresas de papel e celulose.

As transformações que podem ser identificadas futuramente na configuração das indústrias do complexo papel e celulose, exigem redefinição de produtos e mercados e adequar o suprimento de insumos. A consolidação dessas transformações, na avaliação de COUTINHO e FERRAZ (p.298-302), exige algumas ações prioritárias:

- a) reforço financeiro das empresas, por intermédio de:
 - novos acionistas;
 - grupos nacionais de outros setores;
 - investidores institucionais estrangeiros;
 - grupos estrangeiros do setor;
- b) fortalecimento patrimonial das empresas para capacitá-las a enfrentar a concorrência internacional;
- c) ampliar a capacidade financeira das médias empresas;
- d) para superar eventuais ausências de integração com a base florestal, pode-se enfatizar o uso da reciclagem;
- e) estruturação de um sistema adequado de pesquisa e desenvolvimento, à altura de sua importância a nível mundial.

Como maneiras de viabilizar estas ações, COUTINHO e FERRAZ propõem:

- 1.º) recuperação e reforço das instituições existentes;
- 2.º) a criação de centro de pesquisa e desenvolvimento;
- 3.º) utilização de recursos privados para financiar centro de pesquisa desse tipo, dado a limitação de recursos públicos;
- 4.º) adoção de mecanismos de tratamento tributário diferenciado disponíveis como, por exemplo: depreciação acelerada, diferimento dos investimentos, entre outros;

5.º) disponibilizar para as empresas brasileiras, equipamentos e tecnologias em condições semelhantes às aquelas oferecidas aos competidores internacionais. Em busca de ações cooperativas entre os fornecedores de equipamentos e os produtores de papel e celulose, torna-se muito importante a efetivação de um roteiro que favoreça a interação entre esses dois segmentos.

A proposta de COUTINHO e FERRAZ (p.309) para o complexo papel celulose, é que a atuação do Estado seja no sentido de:

1. formular uma política florestal abrangente, consistente com os planos de investimentos do setor de celulose e de outros setores usuários;
2. preservação das áreas com cobertura florestal nativa remanescentes e desvincular estas áreas da atividade de exploração para produção;
3. realização do planejamento da ocupação e zoneamento econômico-ecológico do espaço, que defina, de forma coordenada com as diretrizes de reforma agrária, áreas propícias à agricultura, pecuária, e silvicultura, onde poderiam ser definidos distritos florestais;
4. para as áreas próprias à formação de florestas de produtores integrados e independentes são necessários mecanismos de fomento florestal (crédito e seguro) e apoio dos setores industriais consumidores para reduzir a imobilização do capital da indústria em terras;
5. estabelecimento de regulação e fiscalização adequada dos reflorestamentos com fins produtivos.

Um aspecto importante no texto de COUTINHO e FERRAZ (p. 341) é a avaliação feita por eles em relação a tributação. A existência de desequilíbrios no sistema tributário brasileiro tem se constituído em importante fonte de perturbação da concorrência no mercado interno.

A estrutura predominante de tributação em “cascata” onera de forma desigual a estrutura de produção. Empresas situadas mais ao final da cadeia de produção, especialmente se esta cadeia produtiva for mais extensa, trarão embutido nos preços finais um adicional tributário muito mais extenso do que aquele que incide sobre as empresas situadas na base produtiva ou ao final de cadeias com menos etapas no processo de transformação .

Os tributos recaem também, com maior intensidade, sobre aquelas empresas menos verticalizadas , favorecendo, portanto, as integradas. Empresas com ciclo de produção mais longo são mais oneradas pela desvalorização dos créditos fiscais de impostos sobre o valor adicionado, não corrigidos, do que as de ciclo reduzido. Vendas a prazo incluem empréstimos ao Governo- recolhimento de tributos antes do recebimento do cliente - o que não ocorre nas vendas a vista. Enfim, diversas distorções são introduzidas na concorrência através do sistema tributário nacional .

Há que se atentar também para dois outros fatores:

- 1) a elevada carga tributária oriunda dos encargos sociais, principalmente para os setores mais intensivos em mão de obra;
- 2) a existência da “guerra fiscal” entre os Estados da Federação, que provoca desequilíbrios competitivos regionais e leva o empresário a introduzir no seu cálculo de custos determinados fatores locais de reduzida racionalidade econômica e instáveis a médio prazo , prejudicando assim a institucionalização de um padrão de competitividade para o conjunto do setor industrial.

2.2.2.3 A abordagem de KUPFER

Um outro texto que aborda o complexo papel-celulose é o de KUPFER (1994) que, em diversos itens, utiliza como referência o trabalho de COUTINHO e FERRAZ. Conforme KUPFER (ib.), as indústrias brasileiras de papel e celulose se destacam por assumirem três características:

- a- elevada concentração produtiva;
- b- importância do investimento e respectivas condições de financiamento;
- c- por uma perspectiva de mercados globalizados- com padronização de produtos, difusão de tecnologias de produção e declínio do custo de transporte.

A competição mundial, a cada dia mais acirrada, reforça a busca de competitividade em preço e qualidade na produção. A indústria mais importante do complexo papel-celulose é a de papel, pois é em função das condições de seu mercado que as empresas determinam os respectivos graus de verticalização.

Como principais preocupações estratégicas das empresas líderes do complexo na atualidade, podem ser alinhados:

- a) melhoria da produtividade na fase florestal;
- b) ampliações e aquisições de florestas, inclusive com investimentos em outros países;
- c) meio ambiente;
- d) utilização de papel reciclado.

Em seu trabalho, KUPFER (ib.) faz uma abordagem a respeito da dimensão das empresas do setor. Na indústria de celulose, as escalas ótimas das plantas duplicaram, atingindo, segundo algumas estimativas recentes⁽²⁵⁾, a casa das 500.000 t/ano.

(25) Notar que a referência bibliográfica é de 1994.

As empresas líderes norte-americanas, as maiores do mundo, atuam em grande escala, nos diversos segmentos de papel. Além de um grau elevado de internacionalização, possuem grande potencial de mobilização de recursos financeiros. No caso dos países escandinavos, a perda de competitividade em custos para países como os EUA, Canadá e Brasil levou à verticalização em direção à produção de papel, o que se deu através da integração das plantas existentes e de processos vigorosos de reestruturação patrimonial.

A conjuntura recessiva do início dos anos 90 no Brasil, induziu as empresas a novos esforços de penetração no exterior. No complexo papel-celulose, as exportações brasileiras estão concentradas em *commodities* e repete-se o padrão de maior competitividade nas indústrias de base, reduzindo-se capacitações e aumentando a heterogeneidade, à medida que se caminha a jusante nas cadeias produtivas.

KUPFER afirma que a principal vantagem competitiva das indústrias brasileiras de papel e celulose é a disponibilidade de florestas e a excelência tecnológica na sua exploração. Apesar dessa vantagem vir se reduzindo devido à difusão tecnológica⁽²⁶⁾, ela ainda é suficiente para assegurar às empresas brasileiras um dos menores custos de produção do mundo. As plantas de celulose tem escalas técnicas adequadas e utilizam tecnologias atualizadas, embora haja defasagens nas seções de branqueamento das plantas- que ainda utilizam o cloro gasoso-, apesar do elevado padrão de controle ambiental. As condições de financiamento a longo prazo constituem o grande limite às estratégias de modernização e expansão das empresas brasileiras e uma de suas principais desvantagens frente aos concorrentes externos.

Com relação ao setor de papel, no qual é maior a heterogeneidade, diversos médios e pequenos produtores estão ameaçados de exclusão do mercado, na medida em que não atingem os requisitos mais rígidos de qualidade exigidos pelos equipamentos gráficos mais modernos. O dispêndio com assistência técnica das empresas brasileiras é ainda irrisório, apontando deficiências nas etapas pós-produção e no relacionamento com clientes.

(26) Idêntica afirmação é feita por COUTINHO e FERRAZ (ib.)

A elevação dos estoques das empresas brasileiras a níveis inesperados durante a crise de excesso de oferta e queda dos preços no mercado internacional ocorrida no início dos anos 90, demonstrou que a liderança em custos não é suficiente para garantir uma posição confortável no comércio mundial. A manutenção de posições no mercado internacional de *commodities* exigirá estratégias comerciais ainda mais agressivas, cujo sucesso é diretamente proporcional ao fôlego financeiro das empresas. O que se extrai de diferentes evidências é que é preciso fortalecer as empresas do ponto de vista patrimonial para compensar o menor potencial financeiro que detêm comparativamente às mega-empresas a nível mundial que estão se formando no setor.

As empresas nacionais que lideram o setor estão em condições de aumentar a presença nos mercados de especialidades, para o que dispõem de tecnologia e qualidade. O direcionamento da produção de máquinas menores e/ou plantas não-integradas para linhas de maior valor agregado e conteúdo tecnológico (especialidades definidas por variações de fibras, *fillers*, cores e tratamento superficial no papel) é uma alternativa complementar importante. Para as empresas de menor porte apresenta-se o desafio competitivo urgente de modernização, investimento em equipamentos de controle ambiental e especialização em nichos de produtos mais promissores. Para superar a não integração com a base florestal, pode-se enfatizar ainda o uso da reciclagem. (KUPFER, p.68) .

2.2.2.4 A abordagem de FERRAZ, KUPFER e HAGUENAUER

Uma outra referência importante em relação ao complexo papel-celulose, é o trabalho de FERRAZ, KUPFER e HAGUENAUER (1996), que avalia o setor industrial brasileiro e elabora uma análise em relação a diversos aspectos do setor de papel e celulose.

Estes autores destacam que as indústrias de celulose e papel caracterizaram-se até os anos 80, pela presença de produtos maduros, basicamente *commodities* industriais, e processos produtivos de tecnologia estável, tendendo a apresentar baixas taxas de crescimento e estabilidade. Mais recentemente, no entanto, ocorreram inovações importantes na tecnologia de processo, o que contribuiu para alterar as tendências competitivas internacionais.

Na qualidade de características estruturais importantes que foram mantidas pelo complexo papel-celulose, cabe mencionar :

1. concentração econômica;
2. investimento à frente da demanda;
3. intensidade de capital;
4. condições de financiamento diferenciadas .

Os mercados, cada vez mais globalizados e exigentes em termos de qualidade dos processos produtivos, conforme FERRAZ et all.(ib.), se preocupam em relação a problemas ambientais de três maneiras:

- a) no mercado: exigência de produtos que não agredam o meio ambiente;
- b) nos processos de produção: utilização de tecnologias “limpas” e/ou pela redução de insumos nocivos à saúde;
- c) no suprimento de matérias primas: campanha crescente para a ampliação do uso de aparas de papel reciclado como suprimento de fibras.

Os principais fluxos de comercio internacional de celulose e papel refletem desequilíbrios entre produção e consumo em diversas regiões. Pode-se identificar o seguinte:

- a) no comércio entre países europeus, as exportações se concentram nos países escandinavos, Alemanha e Áustria e os principais importadores são: Alemanha, Inglaterra, França, Itália, Holanda e Bélgica;
- b) a grande integração comercial entre Estados Unidos e Canadá resulta em grande importação pelos Estados Unidos do papel de imprensa produzido no Canadá;
- c) a participação asiática no comercio exterior é pequena, dado o uso intenso de reciclagem.

Os níveis de eficiência e produtividade decrescem ao longo da cadeia produtiva: quanto mais distante da base de recursos naturais - o que representa um maior valor agregado- menor a competitividade do conjunto de empresas e maior a dispersão das capacitações entre empresas.

Em termos de investimentos realizados no setor, o que se pode constatar é que requerem um longo período de maturação. Dessa forma, o crescimento da produção, em grandes volumes, ocorre espasmódicamente, sendo que nos intervalos se verificam os hiatos de crescimento, nos quais a variação da produção é reduzida, por conta de insuficiência de expansão produtiva (ou produto potencial). A demanda não cresce na mesma proporção, o que leva o setor a desequilíbrios, alternando-se dessa forma, períodos de preços elevados no mercado internacional e fases de preços comprimidos. Esse aspecto permite caracterizar a indústria de papel e celulose como uma indústria cíclica.

As empresas do setor são de grande porte, uma vez que para produzir papel ou celulose são necessários grandes investimentos em projetos de longa maturação, o que torna inviável economicamente a implantação de unidades com baixa capacidade produtiva. As instalações necessárias à produção consomem grande parte do capital investido, o que eleva os custos fixos e proporciona um baixo retorno sobre o investimento.

A escala mínima que pode ser considerada viável na produção de celulose é de 500 mil toneladas/ano, segundo o BNDES. Este volume equivale a quase 5% da capacidade produtiva do setor no Brasil. Adiciona-se a isto o fato de que a implantação de uma fábrica com escala mínima exige investimentos que superam US\$ 1 bilhão. Este aspecto determina a estrutura oligopolizada do setor, evidenciada pela concentração de 58% da participação no mercado de celulose em apenas quatro grupos econômicos e 40% do mercado de papel concentrados em outros quatro grupos econômicos(ano de referência:1996).

No ano de 1996, o setor de papel e celulose no Brasil gerou 68 mil empregos em suas atividades industriais e 35 mil nas florestais, totalizando 103 mil empregos diretos. O faturamento atingiu US\$ 7,5 bilhões, o que representa, aproximadamente, 1% do PIB e os impostos diretos gerados pelas empresas do setor foram de US\$ 932 milhões. As exportações atingiram 3,5 milhões de toneladas, o equivalente a US\$ 1,9 bilhão ou 4% das exportações brasileiras.

A capacidade de produção instalada (produto potencial) é de 7,1 milhões de toneladas de papel e 7,1 milhões de toneladas de celulose. O nível de utilização no ano de 1996 foi de 87% e 90%, respectivamente, para papel e celulose.

2.3. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO

2.3.1 Introdução

O final dos anos 30 coincide com o início da implementação, pelo governo brasileiro, de um processo de planejamento macroeconômico, global, para toda a economia. Dentre as alterações estruturais verificadas na economia brasileira, na década de 30, está a mudança no padrão de acumulação capitalista no país, que, de um período agrário-exportador passa para um modelo urbano-industrial. Há uma intensificação do padrão de intervenção do Estado, até que em 1939, o governo Vargas adota o planejamento, como componente formal da atuação do Estado sobre a atividade econômica.

Cabe lembrar que este era um período em que o mundo ainda sofria os efeitos da crise econômica, iniciada em 1929. A obra de Keynes (editada em 1936) causava uma revolução no pensamento econômico (em contraposição ao pensamento clássico ou economia clássica) ao defender atuação mais incisiva do Governo nas situações em que o setor privado não conseguisse manter a economia em equilíbrio. No ano de 1939 é quando ocorre a invasão da Polônia pelo exército alemão, gerando um conflito que se expande até chegar à II Guerra Mundial, só terminada em 1945.

2.3.2 O período 1939-1985

- I. Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional;
- II. Plano de Obras e Equipamento;
- III. Plano SALTE;
- IV. Plano de Metas;
- V. Plano Trienal;
- VI. Plano de Ação Econômica do Governo- PAEG;

- VII. Plano Decenal;
- VIII. Plano Estratégico de Desenvolvimento;
- IX. Metas e Bases para a Ação do Governo;
- X. Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento- I PND;
- XI. Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento- II PND;
- XII. Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico- III PND;

I. Plano Especial

O primeiro plano gerado nessa perspectiva de ampliação da intervenção Estado é o **Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional**, período 1939-1943(27). Era um plano cuja implementação teve que assimilar os efeitos do noviciado do governo brasileiro na adoção de planos governamentais. Como objetivos principais, ele estabelecia: promover a criação de indústrias básicas, como a siderurgia e outras; execução de obras públicas e a melhora de elementos relacionados ao provimento da defesa nacional. Esteve no país uma missão do governo americano (Missão Taub, em 1942), para dar apoio na fase de implementação. Inicialmente, dando mais atenção

(27) Esse Plano foi instituído pelo Decreto-lei n.º 1.058 de 19 de janeiro de 1939. Ver COSTA (1971).

à melhoria e expansão da infra-estrutura econômica do país, a partir de 1942, por conta das prioridades bélicas, as questões atinentes a defesa nacional ganharam maior prioridade. Como resultados obtidos em decorrência desse Plano, em termos econômicos, cabe mencionar: durante os cinco exercícios orçamentários de sua vigência, foram efetuadas grandes dotações à Companhia Siderúrgica Nacional e Fábrica Nacional de Motores; elevadas verbas para ferrovias, dentre elas: Noroeste do Brasil e Corumbá-Santa Cruz de La Sierra; construção do edifício sede do Ministério da Educação, no Rio de Janeiro; pavimentação da rodovia Rio-São Paulo (a Presidente Dutra de hoje), melhoria de portos, construção de hospitais, pesquisas do carvão mineral, dentre outros resultados.

II. Plano de Obras e Equipamento - POE

O segundo plano de governo teve como vigência, o período entre 1943 e 1946. Elaborado e implementado ainda pelo mesmo governo Vargas, responsável pela formulação do plano anterior, o **Plano de Obras e Equipamento – POE**(28), continha indicativos da preocupação do setor público na melhoria da infra-estrutura existente no país, que pudesse auxiliar no desenvolvimento econômico e transformação da economia. Igualmente, missões econômicas do governo americano aqui estiveram, para auxiliar na implementação desse programa (Missão Cooke, em 1943). Os desvios verificados no POE foram enormes, entre a intenção contida no programa e o que foi efetivamente viabilizado.

(28) O POE foi instituído pelo Decreto-lei n.º 6144, de 29 de dezembro de 1943. Ver COSTA (1971) e MELLO E SOUZA (1968).

Em 1946, último ano de sua vigência e primeiro ano do pós-guerra, constata-se dentre as carências nacionais, a necessidade do país renovar sua frota de marinha mercante, ampliar infra-estrutura de transporte, reequipar portos, renovar capital fixo do setor público e do setor privado- depreciados que foram pela utilização intensiva durante o período da guerra. As reservas cambiais, próximas a 800 milhões de dólares, acumuladas no período entre 1940 e 1945, foram consumidas nos dois anos de política liberal do governo Dutra (conforme MELLO E SOUZA, 1968: p.69).

O fator principal responsável pela extinção do POE é a eliminação pelo Governo que assumiu em 1946, da taxa sobre operações cambiais de 3%, em 26 de julho de 1946, então a principal fonte de receitas para implementação das metas do Plano de Obras e Equipamento. Sem a principal fonte de recursos, o governo divulgou, em setembro de 1946, um decreto-lei que define a extinção do POE a partir de janeiro do ano seguinte, 1947.

Dentro das limitações que podem ser identificadas no POE, ele destacou ou priorizou, os empreendimentos civis, em especial, os investimentos nos transportes, em especial, nos ferroviários.

III. Plano SALTE

Este plano foi elaborado no governo Gaspar Dutra, que havia assumido logo após a saída de Vargas(29). Sua elaboração foi iniciada em 1947, passou por uma longa discussão e sucessivas alterações, até ser enviado, no mês de maio de 1948, pelo Presidente da República ao Congresso, na forma de anteprojeto, para a posterior aprovação. O início efetivo da implantação do Plano SALTE era previsto para 1949, já ao final do governo Dutra (o Orçamento Geral da União, aprovado pelo Congresso Nacional, destinava recursos orçamentários ao Plano, do ano

(29) O Presidente Dutra foi empossado em 31 de janeiro de 1946. Os dois planos anteriormente mencionados, o Plano Especial e o POE, foram elaborados no período de governo conhecido como Estado Novo(1937-1945). Em 1937, Getúlio fechou o Congresso Nacional, desencadeou o golpe de Estado tornando-se ditador, e dirigiu o país até 1945, ano da eleição que elegeu Dutra. Ver: COSTA(1971) e DALAND(1969).

de 1949 até o ano de 1953. Sua vigência só ocorre, no entanto, a partir da respectiva instituição pela Lei n.º 1.102, de 18 de maio de 1950. Uma série de fatores contribuíram para que este seja considerado um dos planos com menor índice de sucesso dentre aqueles já aprovados pelo governo brasileiro: demora na aprovação pelo legislativo, disparidade entre recurso programados para utilização e recursos disponíveis, controle muito precário na aplicação de recursos. O Plano **SALTE**, tinha como meta a priorização das áreas de saúde, alimentação, transporte e energia. No entanto, o fato dele se constituir em uma compilação de planos setoriais não integrados, atuou como indutor das limitações verificadas em termos de resultados(30).

Após 1950, concluído o governo Dutra, Getúlio Vargas retorna à Presidência da República, por eleições diretas(31). Até mesmo servindo para explicar a ausência de um plano pelo governo que assumira em 1951, continuou a vigorar o Plano SALTE, até meados de fins de 1953. A crise política que surge em 1953, se intensifica no primeiro semestre de 1954, até culminar com o suicídio de Vargas em 24 de agosto desse ano. A partir daí, identifica-se uma evidente fragilidade no ambiente político-institucional do país, que contribui mais ainda para impedir a elaboração e implementação de um novo plano de governo. Portanto, no período 1951-1955, o governo em exercício não consegue implementar um programa próprio para a economia brasileira. A situação tende a mudar a partir de 1955, ano em que após eleições diretas, Kubitschek é eleito Presidente da República, para o período 1956-1960.

(30) Para contribuir na formulação deste plano, esteve no Brasil em 1948, a Missão Abbink, do governo americano.

(31) Reeleito em eleições diretas em 1950, Getúlio Vargas retorna à Presidência da República, iniciando seu novo período de governo, a partir de sua posse que ocorre em 31 de janeiro de 1951.

O período que vai de 1956 a 1980, caracteriza-se como a fase na qual registra-se na economia brasileira uma marcante presença do estado como indutor da expansão e modernização do parque industrial nacional, bastante superior ao ocorrido em outras fases. Os setores industriais foram beneficiados por programas governamentais de estímulo e incentivo, marca principal do início dessa modificação na estrutura produtiva da economia brasileira. Dentre os setores beneficiados, destaca-se o de papel e celulose, que conseguiu absorver importante parcela dos recursos e dos incentivos governamentais.

Na origem da intensificação de estímulos ao setor, pelo governo brasileiro, ainda na década de 50, estão:

- a) a verificação de que, em outros países, as regiões produtoras de papel e celulose a partir das florestas de coníferas (fibras longas) passaram a demonstrar uma insuficiência na capacidade de atendimento à demanda mundial crescente;
- b) em paralelo, ocorria uma redução das reservas dessas madeiras. Nesse período, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, então recém-criado em 1952, assume papel importante na definição de diretrizes setoriais para investimento e implementação de programas de financiamento na área de papel e celulose.

Por essa época, ocorre na economia brasileira, um processo de produção mais intensivo da celulose, obtida a partir do eucalipto (fibra curta).

O crescimento que se verifica no setor de papel e celulose pode ser atribuído a diferentes fatores, mas cabe destacar dois deles:

- a) a vantagem comparativa do clima tropical em relação às regiões temperadas de outros países, que até então detinham melhores condições de produção;

- b) o conjunto de políticas governamentais que foram implementadas, destinadas a estimular e consolidar a evolução do setor.

IV. Plano de Metas

Em 1956, no governo Kubitschek(32), tem início a implementação do **Plano de Metas**, que tinha como um dos seus objetivos , um programa especialmente voltado para o setor de papel e celulose, o qual disponibilizava financiamentos e incentivos à produção privada(conforme COSTA,1971) . Os empresários do setor lançaram-se então na busca desses incentivos e conseguiram materializar a partir daí, um aumento na capacidade de produção do setor. Dentre os efeitos positivos daí decorrentes, podem ser relacionados:

- a) aumento da produção interna;
- b) redução da quantidade de importação de papel e celulose.

De forma indireta, o setor de papel e celulose também foi influenciado por decisões relativas a outras atividades. No período do Plano de Metas, a taxa de crescimento da inflação assumiu níveis até então nunca verificados na economia brasileira. Conforme destaca MELLO E SOUZA(1968), o governo Kubitschek se utilizou então de um artifício para abrandar reações populares de descontentamento em relação à política de financiamento que acarretava, em paralelo, tais reflexos inflacionários. Procurou manter ao longo do período uma taxa de câmbio favorável que, na verdade, atuava na forma de subvenção, barateando as importações e que serviu para reduzir a velocidade de crescimento do custo de vida. O resultado líquido, no entanto, foi o

(32) Eleito em outubro de 1955, o governo de Juscelino tem início em 31 de janeiro de 1956.

estímulo a estas importações e ao consumo dos produtos beneficiados, como, por exemplo, dentre outros, o papel de imprensa. A continuidade no uso desse instrumento de política econômica, contribuiu para agravar a situação do balanço de pagamentos, diminuindo o estoque de divisas e obrigando o Governo a recorrer a expedientes desesperados⁽³³⁾ para conseguir os dólares necessários à importação de produtos essenciais ao processo de industrialização previsto em seu Programa. Dado as características setoriais específicas, onde a maturação dos investimentos não ocorre no curto prazo, apenas nos governos seguintes é que se viabiliza o crescimento desejado da produção setorial e então, conseqüentemente, pode ser concretizada a intenção de reduzir as importações de produtos gerados pelo complexo - celulose.

Um balanço do Plano de Metas, contido em COSTA(1971:176), destaca no setor Indústrias de Base, o desempenho da indústria de Celulose e Papel. Tendo como objetivo : “elevar a capacidade de produção de celulose de 90 para 260 mil toneladas e de papel de jornal de 40 para 130 mil toneladas, num total de 390 mil toneladas anuais”, consegue realizar um total de 281 mil toneladas, ou seja, 50,7 % (*sic*) de índice de execução. Uma outra fonte apresenta valores quantitativos diferentes (LAFER, 1975: 46 e 47): meta inicial para o ano de 1960 para celulose, 200 mil t e, para o papel, 450 mil t , dos quais 150 mil t de papel jornal .Os resultados em 1960 foram 200.237 t de celulose e 505.089 t de papel, dos quais 65.760 t de papel jornal. O total do realizado soma 705.326 t .

Em especial, no período entre 1956 e 1960, a indústria química- na qual estava incluída o subsetor da celulose, foi uma das que tiveram sua implantação básica assegurada e que receberam volume elevado de financiamento, da ordem de 15% do total aplicado no setor industrial. Dentre os subsetores da indústria química, o da celulose foi o contemplado com a maior parcela, ou seja, 1,8%. (Costa, 1971, p.451).

(33) Um deles era a prática dos *swaps*, termo utilizado para designar concessão de empréstimos recíprocos entre bancos, em moedas diferentes e taxas de câmbio idênticas. O *swap* costuma ser utilizado para antecipar recebimentos em divisas estrangeiras.

Um trabalho de IANNI (1979:159), procura identificar algumas das causas prováveis da maior expansão verificada neste período:

“essa expansão acelerada da economia brasileira, em sentido horizontal e vertical, estava relacionada, em boa parte, às condições econômico-financeiras e político-administrativas que vinham se desenvolvendo desde alguns anos antes. A ação do poder, nas décadas anteriores, teria criado algumas condições ideológicas, políticas e institucionais para a expansão verificada nos anos 1956-60. E esta expansão, conforme revelam os dados, foi também de tipo integrativo, pois que se realizou segundo exigências de complementaridade e interdependência próprias do sistema econômico existente. Em outras palavras, não houve “substituição de importações”, mas diferenciação interna do sistema econômico. Isto é, ao longo dos anos 1950-60, conforme se observa nos dados apresentados ... , cresce a importância relativa de alguns setores, enquanto que outros progridem mais lentamente, estacionam ou decrescem”.

Os dados que são apresentados em IANNI, demonstram que a indústria de papel e celulose, no período 1950-60, de acordo com o Censo Industrial de 1960, do Brasil (IBGE), está entre os seis ramos de atividade da indústria de transformação que tiveram maiores percentuais de crescimento do valor adicionado e de expansão na geração de emprego (ver TABELA a seguir).

TABELA 3

Participação Setorial (%) de Papel e Derivados na Indústria de Transformação Brasileira

	Valor Adicionado Bruto			Emprego		
	1950	1960	Variação %	1950	1960	Variação %
Papel e Produtos de Papel	2,2	3,0	36,36	1,9	2,4	26,3

Fonte: Censo Industrial do IBGE-1960, citado em IANNI (op.cit.)

O Plano de Metas marca, em termos de economia brasileira, o início de uma mudança profunda na chamada *balança de poder*, a partir do qual se verifica uma inclinação a favor de setor público, por conta da ampliação das funções do Estado no contexto econômico nacional.

Após um período no qual os objetivos estabelecidos no programa inicial de governo- o Plano de Metas -, podem ser qualificados como bem atendidos, o país inicia uma fase na qual uma série de dificuldades políticas irão ecoar no setor econômico, com a mesma intensidade.

V. Plano Trienal

O governo Jânio Quadros assume em 1961, após eleições muito concorridas, realizadas em 1960, nas quais consegue derrotar o candidato da situação, filiado à mesma corrente política do governo anterior, do presidente Juscelino Kubitschek.

No ano de 1961, ocorre a renúncia do presidente Jânio Quadros: empossado em 31 de janeiro, renuncia no mês de agosto desse mesmo ano, não chegando a completar 7 (sete) meses de mandato. Um plano de Governo para a gestão Jânio Quadros, anunciado em julho de 1961, não chegou a ser implementado.

Este ano, 1961, pode ser lembrado por um fato marcante para o complexo papel-celulose: é o período em que foi produzido no Brasil o primeiro papel mundial feito com 100% de fibra curta, sendo que o reflorestamento com as espécies de *Pinus* existentes no sul do país é que supriram em parte, o consumo de celulose de fibra longa.

Após Jânio, assume o vice-presidente da república, João Goulart, após uma crise política que implicou no surgimento de um novo regime, o parlamentarismo, que vigora de setembro de 61 a janeiro de 1963. Durante o parlamentarismo, houve uma sucessiva mudança de gabinetes: três primeiros-ministros chefiaram gabinetes no período; Tancredo Neves, de 7 de setembro de 61 a 26 de junho de 62; Brochado da Rocha, de 10 de julho a 14 de setembro de 62 e Hermes Lima, entre 18 de setembro de 62 e 23 de janeiro de 63.

Em dezembro de 62, pouco tempo antes do retorno do presidencialismo (decidido em plebiscito nacional), o Ministro Extraordinário para o Planejamento, Celso Furtado, anunciava o **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social**.

Uma inovação que se identifica a partir dessa fase, é a de se cuidar da formulação do plano de governo, segmentando as questões em três níveis em termos de prazo:

- a) plano de perspectiva: de longo prazo, com duração de vinte anos, no qual se delinearía, sem grandes minúcias, a evolução quantitativa e estrutural da economia. As características particulares do complexo florestal, faziam com que os planos para o setor, incluindo aí a área de papel e celulose, em grande parte, se enquadrassem nesse tipo de plano;
- b) plano quinquenal: considerado de prazo médio, cobriria um período inicial de cinco anos e estaria sujeito a verificações anuais para extensão por mais um ano;
- c) plano de emergência: se destinaria a dar execução aos projetos existentes, para alguns dos quais já estivesse assegurada auxílios internacionais, através de entidades de financiamento, tipo BID ou Banco Mundial, e entidades financeiras privadas americanas.

O Plano Trienal, vigente no governo João Goulart, elaborado para o período 1963-65, dedicava ao setor industrial uma prioridade menor que a de outros setores, especialmente porque o crescimento industrial nos últimos cinco anos tinha sido sempre superior a 10% ao ano, evidência de uma vitalidade do complexo industrial brasileiro, especialmente a partir dos incentivos ocorridos durante o Plano de Metas. O setor de papel e celulose é destacado no Plano TRIENAL, quando é feita referência a: "...o grupo industrial em pauta deve merecer especial atenção do governo por englobar a produção de ... celulose e papel... , todos de grande importância no processo de desenvolvimento econômico" (p. 139). O Plano indicava ainda, em relação à indústria de papel e celulose, que para atender a demanda interna- que estava em expansão, reduzir as respectivas importações e o conseqüente dispêndio de divisas e obter excedentes de produção suficientes para permitir exportações, seriam suficientes os novos projetos de produção de celulose que estavam em implantação ou em expansão.

O Plano TRIENAL propõe um acordo entre planejador e empresário como forma de garantir os resultados de objetivos a serem cumpridos pela iniciativa privada:

"mediante entendimentos diretos das autoridades de planejamento com as associações de empresários, poder-se-á discutir a política a seguir, a fim de que os investimentos se comportem de maneira a não frustrar os objetivos do Plano e a não criar capacidade excedente no setor. A ação do poder público, nestes casos, far-se-á através do crédito ou de outros instrumentos de ação indireta". (Plano TRIENAL, p. 15-16)

De acordo com COSTA(1971), o êxito desse diálogo ou entendimento direto é questionável, pois não se tinha certeza alguma em relação ao grau de correção dos participantes. Identifica-se o diálogo como necessário e vantajoso, principalmente quando o mesmo ocorre ainda na fase de formulação dos objetivos.

Uma avaliação feita por MACEDO((1975) destaca dentre os fatores que contribuíram para o insucesso do Plano Trienal:

- 1.º) pressões exercidas por segmentos das classes economicamente dominantes, que se articularam para:
 - a) impedir as reformas de base preconizadas nas diretrizes do programa de governo;
 - b) dificultar a consolidação de um quadro intervencionista fora do padrão permitido pelas instituições da ortodoxia liberal;
- 2.º) pressões populistas, que impediram a adoção de medidas mais rigorosas que pudessem ser eficientes no controle da inflação.

VI. Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG

Uma sucessão de acontecimentos conjunturais, resultaram em 1964, em profundas alterações no panorama social, político e econômico do país. Assume a Presidência da República o Marechal Castelo Branco, primeiro presidente do novo regime militar⁽³⁴⁾. Ainda em 1964, é elaborado já pelo novo governo, um plano denominado de emergência, o **Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG**, para o período 1964-1966.

No período 1964-70, do total dos investimentos industriais realizados, o setor de papel e celulose, agora já classificado como um setor independente e não mais como um subsetor da indústria química, efetivou 5,6%. Esse período, que marca a terceira fase da evolução do setor de indústrias de base no Brasil, caracteriza-se pela tentativa de manutenção em níveis elevados, dos investimentos industriais e, ao mesmo tempo, reduzir as possibilidades de ocorrência de capacidade de produção ociosa (COSTA, p. 454).

(34) A vigência do regime militar vai de abril de 1964 até início de 1985. O Presidente Castelo Branco assumiu em abril de 1964 e não em março daquele ano.

Durante o triênio 64-66, período da vigência do PAEG, no governo Castelo Branco, diversas medidas de contenção de gastos públicos foram tomadas, dentre as quais pode ser citada, a eliminação de subsídios cambiais de importação para o papel de imprensa, o que contribuiu para a redução dos gastos públicos bem como na redução do orçamento. Essa eliminação de subsídios cambiais se demonstrou importante para estimular o setor de papel e celulose a ampliar as bases de sua instalação no Brasil. O setor foi contemplado com financiamentos governamentais a fim de que se pudesse concretizar tais intenções.

O PAEG se demonstrava menos reformista e intervencionista, se comparado aos dois planos anteriores: o Trienal e o de Metas. Pelas suas diretrizes, estava muito mais próximo dos padrões vigentes em uma economia de mercado, priorizando sistema de preços e economia de livre empresa. Apesar do incentivo e preservação à empresa privada, muitas das medidas de política econômica implementadas, distanciaram-se das proposições básicas iniciais definidas pelo PAEG, numa aparente contradição. Para fins de comprovação, cabe destacar a ampliação do número de empresas estatais que foram criadas no período:

- a) de 1889 até 1945, ano do término da II Guerra Mundial, os governos republicanos haviam criado 26 empresas públicas no Brasil;
- b) no pós-guerra, de 1946 até 1960, último ano do Plano de Metas, foram criadas 41 empresas estatais no país;
- c) durante o Plano trienal, foram criadas mais 33 empresas públicas;
- d) durante o PAEG, foram criadas 58 empresas estatais.

VII. Plano Decenal

O plano seguinte, cujo horizonte era o período 1967-1976, não chegou a ser implementado: foi o **Plano Decenal** (ROSSETTI, 1981). Foi elaborado ainda no governo Castelo Branco, mas não foi assimilado pelo governo seguinte, também militar. Este plano foi precedido da elaboração e publicação de monografias com diagnósticos e análises setoriais, denominadas Diagnósticos Preliminares, elaborados pelo Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada- EPEA, do Ministério do Planejamento. Dentre estes consta uma monografia referente ao setor de Papel e Celulose, contendo estatísticas básicas e diagnóstico setorial (p. 541, Costa).

VIII. Plano Estratégico de Desenvolvimento- PED

Este plano foi elaborado pelo segundo governo do regime militar, no qual o General Costa e Silva⁽³⁵⁾ exerceu a Presidência da República. Sua vigência ocorreu no período 1968-1970. Como objetivos principais o PED estabelecia os seguintes:

- a) aceleração do crescimento econômico;
- b) geração de mais empregos;
- c) melhoria no balanço de pagamentos;
- d) contenção da inflação;
- e) viabilização do progresso social.

Verifica-se no período uma recuperação da posição do setor privado no quadro econômico do país, com uma elevação percentual comparativa na geração de produto e renda interna. A partir de uma conjuntura que chegou a causar uma capacidade ociosa de produção em diversos setores da indústria, essa alteração foi muito importante, especialmente levando-se em consideração o ocorrido num passado recente, na vigência do plano anterior, o PAEG, ou seja:

(35) Costa e Silva assumiu em 15 de março de 1967. No ano de 1969, teve que se licenciar do cargo, por motivo de doença. Nesse período e, mais tarde, com a sua morte, o governo foi exercido por uma junta militar, formada pelos Ministros da Aeronáutica, do Exército e da Marinha.

- 1.º) agravamento da liquidez, por conta de: a) elevação tributária ; b) maiores custos financeiros; c) contenção do volume de crédito; d) grande venda de títulos públicos do governo no mercado financeiro, o que contribuiu para conter investimentos;
- 2.º) queda na demanda, como reflexo de: a) redução dos níveis de salários reais; b) contenção da renda disponível; c) aumento nos impostos; d) queda nos investimentos privados; e) acréscimo nas tarifas públicas.

O Estado continuava a expandir a sua participação na economia: no período 1967-1970, foram criadas mais 55 novas empresas estatais no país.

Este plano deu mais prioridade a objetivos gerais e diretrizes de política do que a metas quantitativas, à exceção da programação pluri-anual de investimentos.

IX. Metas e Bases Para a Ação do Govêrno

Algumas alterações institucionais ocorreram neste período. Os governantes passaram a considerar importante à respectiva imagem política, a necessidade de imprimir seu estilo aos planos de desenvolvimento. Nesse sentido, por intermédio de Ato Complementar n.º 43, de janeiro de 1969, foi estabelecido que no primeiro ano de cada quadriênio presidencial haveria a elaboração de planos quadrienais, de forma que cada governo deveria executar o último ano do plano elaborado pelo governo anterior, enquanto elaborasse seu próprio programa.

Em outubro de 1969, pelo Ato complementar n.º 76, o período de planejamento passa ser quinquênal, no sentido de adequa-lo ao novo período de mandato presidencial, de cinco anos. Conforme destaca CAMPOS(1975: 68), foi estabelecido que o I Plano Nacional de Desenvolvimento cobriria o período 1972-1974 e seria precedido de um programa de transição, o “**Metas e Bases Para a Ação do Governo**”, já no governo Médici, que foi aprovado em reunião ministerial de outubro de 1970, com vigência para o período 1970-1971.

Dentre os objetivos principais contidos no **Metas e Bases**, destacavam-se os seguintes:

1. colocar o País na categoria de nação desenvolvida, até o final do século;
2. corrigir desequilíbrios setoriais e regionais;
3. implementar reformas de base: agrária e administrativa;
4. melhorar a distribuição da renda;
5. equilibrar a balança de pagamentos e conter os níveis de preços (inflação);
6. aumentar a oferta de empregos.

Foram implementados programas específicos no sentido de viabilizar as propostas de integração do plano: o Programa de Integração Nacional-PIN (dimensão regional), o Programa de Integração Social-PIS e PROTERRA (ambos na dimensão social). Na sua vigência, foram criadas 99 empresas estatais.

Os objetivos de crescimento econômico, emprego e nível de investimento, estabelecidos no “Metas e Bases”, foram cumpridos e, até mesmo, superados. O mesmo não ocorreu com a contenção da inflação, por conta de incompatibilidades associadas a:

- 1.º) necessidade de viabilização de crescimento acelerado;
- 2.º) liberação de crédito para investimentos;
- 3.º) início de surto inflacionário a nível mundial.

X. Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento- I PND

O **I PND**, foi aprovado e publicado em 1971(36), no governo Médici, para vigência no período 1972-74. Este plano dá início ao que se iria conceituar como “modelo brasileiro”. Como pontos principais desse “modelo”, pode-se mencionar:

- 1.º) incorporação de instrumentos de evolução de economias desenvolvidas, tais como:
 - a) maior influência do governo, pela expansão de investimentos e capacidade de regulação;
 - b) maior prosperidade social, pela melhoria da renda;
 - c) planejamento de longo prazo, visando coerência e racionalidade das decisões;
- 2.º) criação de uma economia que possibilitasse ao Brasil enfrentar concorrência econômica e tecnológica moderna;
- 3.º) vitalidade do setor privado, por intermédio de uma nova concepção de empresa, com tendência a fusões e modernizações das estruturas de produção e comercialização, sem prejuízo do incentivo à pequena e média empresas nos setores em que é menos forte o efeito das economias de escala;
- 4.º) promoção, pelo governo das condições para modernização e competição, mediante incentivos ao setor privado e concessão de prioridades aos investimentos diretos em educação, habitação, energia, transportes e comunicações;

(36) Presidência da República, 78p., 1971.

- 5.º) equilíbrio entre União e Estados, cabendo à União definir estratégias e prioridades nacionais; aos Estados, executar obras locais e atuação coordenada com os municípios.

Dentre os objetivos mais amplos nele contidos, estavam:

- a) colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria de nações desenvolvidas;
- b) duplicar, até 1980, a renda per-capita do país, em comparação com 1969; ultrapassar a barreira dos 500 dólares de renda per-capita no ano de 1974
- c) elevar a economia em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%; passagem do Brasil à posição de oitavo colocado no valor do PIB no mundo ocidental.

Enquanto metas definidas para o setor industrial, o I PND privilegiava as seguintes:

- a) maior poder de competição da indústria brasileira;
- b) fortalecimento da empresa privada nacional;
- c) acentuar o papel da indústria como instrumento de transformação tecnológica dos demais setores.

No processo de execução da política industrial brasileira, definida no I PND, eram destacados como componentes básicos:

- 1º.) desenvolvimento de novos setores;
- 2º.) consolidação de indústrias básicas;
- 3º.) reorganização de indústrias nacionais;
- 4º.) aceleração de exportações de manufaturados e semi-manufaturados.

Como forma de realização e viabilização do desenvolvimento interno, esse plano de governo tinha por estratégia:

1º.) expansão dos fatores básicos de produção: estoque de capital, mão de obra e inovação científica e tecnológica;

2º.) uso integrado dos instrumentos de ação econômica e administrativa do governo, nas áreas de sua responsabilidade.

O I PND estabelecia um desenvolvimento industrial com elevada participação do setor privado, sendo que para a necessária expansão do capital físico do país eram previstos investimentos no valor de Cr\$ 30,4 bilhões, dos quais a indústria de Celulose e Papel seria beneficiada com Cr\$ 2,8 bilhões para o período 1972-74, a preços de 1972. Em seu texto, o plano estipulava que o setor privado seria beneficiado com 90% dos financiamentos previstos, pois que os projetos governamentais dispunham, em geral, de fontes próprias de recursos.

Um conjunto de instrumentos de ação econômica foi definido no plano a fim de serem utilizados no sentido de viabilizar as políticas governamentais. Dentre estes instrumentos, cabe destacar:

1. vedação de aumento de impostos e continuação da política de alívio progressivo da pressão tributária;
2. aperfeiçoamento progressivo da execução do sistema de incentivos fiscais, regionais e setoriais ;
3. continuação do esforço de redução progressiva da taxa de juros nominal, à medida que decline a inflação, para transferir ao sistema produtivo as reduções de custos obtidas;
4. estímulo à abertura de capital das empresas;
5. reformulação da Lei das Sociedades Anônimas;
6. manutenção de níveis adequados de liquidez do setor privado;

7. preservação e aperfeiçoamento dos principais processos montados para defesa do sistema econômico contra as distorções resultantes da inflação:

- a) correção monetária;
- b) taxa de cambio flexível;
- c) reajustamento de salários, para manter a participação dos trabalhadores na renda nacional.

Uma constatação que se chega em relação ao I PND é a ampliação do papel exercido por tecnocratas e os militares–empresários no processo de alocação de recursos. De acordo com BAER et al(1976),

“o próprio sistema de livre iniciativa, que os militares e os tecnocratas procuraram salvar com a intervenção governamental, teria gerado novas fontes de poder econômico independente: a empresa pública e sua burocracia. Os burocratas estatais, como grupo, teriam obtido o controle da alocação global dos recursos e de mercados individuais mediante a produção direta. A cauda estaria agitando o próprio cão. Os tecnocratas e administradores públicos formariam um *estado independente*, relativamente isento da influência dos interesses do setor privado, alocando recursos de maneira que lhes expandiria o poder e a riqueza.”

XI. Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento- II PND.

Esse plano vigorou para o quinquênio 1975-1979, no governo de Ernesto Geisel, que assumiu a Presidência da República em 1974(37). Uma falha que pode ser notada no Plano é a ausência de uma terapia consistente em relação ao primeiro choque internacional do petróleo, que ocorre em 1973. A única providência adotada pelo governo é a instituição do Programa Nacional do Alcool-PROÁLCOOL, que caminhou de forma muito lenta, durante quase todo o período do **II PND**. A conjuntura externa, de acordo com a mensagem do governo difundida a todo o país, não teria condições de interromper o “*milagre econômico*” e muito menos afetar a consolidação do Brasil como “*potência emergente*”. No Brasil, continuava a predominar um sistema econômico com reduzido grau de abertura; na verdade, uma espécie de economia “fechada” quando comparada a outros países em idênticas condições de desenvolvimento. O país continuava a ser visto, pela grande maioria dos dirigentes nacionais, como uma “ilha de tranquilidade”, inalcançável e intangível aos temas mundanos. Os efeitos negativos decorrentes da ausência de providências pelo governo, começaram a surgir a partir da metade do governo Geisel e, mais tarde, no governo seguinte, de Figueiredo, quando ocorre o “segundo choque do petróleo”.

Dentre os setores contemplados no **II PND**, está o de papel e celulose, então integrado a uma perspectiva mais ampla que era a ampliação da estrutura da indústria de base no país. Em associação ao apoio ao segmento de papel e celulose, estavam algumas metas complementares, como, por exemplo: reduzir as importações e a dependência externa em setores que demonstrassem um bom potencial produtivo interno, bem como o atendimento a um mercado local que se demonstrava em expansão.

(37) Após elaborado, o **II PND** foi submetido na forma de *projeto de lei* ao Congresso Nacional em setembro de 1974 e, aprovado pela Lei n.º 6.151 de 4 de dezembro de 1974. Ver: Ana G. MENDES (1978)

O II PND estabelecia, dentre os seus objetivos para o final do plano (capítulo X), uma sensível alteração em relação às indústrias de celulose e papel. Esta categoria de atividade industrial estava classificada como *indústrias básicas* – área de *bens intermediários não metálicos*, e apresentavam os seguintes indicadores:

TABELA 4

II PND para Papel e Celulose: ampliação de capacidade

(em 1.000 t)

Setores	Capacidade Instalada 1974	Capacidade Prevista 1979	Aumento Previsto (%)
a) celulose	1.547	2.860	85
b) papel	2.267	2.900	28

Fonte: II PND, Cap. X. (Os dados da capacidade prevista para 1979 referem-se apenas a ampliações decorrentes de projetos conhecidos até 30 de junho de 1974).

O conteúdo deste plano demonstra, dentre outros aspectos, o cuidado que teve o governo em dimensionar as áreas de responsabilidade do pública e do setor privado. Ao governo, cabia:

1. infra-estrutura econômica: por intermédio de empresas públicas, nas áreas de energia, transportes e comunicações, atuando de forma integrada com governos estaduais e municipais. Na área de concessão de serviços públicos, ao setor privado caberia uma atuação complementar como, por exemplo: produção de equipamentos e materiais necessários aos investimentos previstos;

2. desenvolvimento social: educação, saúde, previdência social, mas de maneira conjugada com a iniciativa privada. No caso da habitação, foi atribuída a tarefa executiva ao setor privado.

Ao setor privado, coube as áreas diretamente produtivas, tais como: indústria de transformação, construção civil, agricultura e pecuária, comércio e sistema financeiro.

No texto do II PND, o governo assumia ainda os compromissos de:

- a) não aumentar sua despesa agregada, em termos de participação no PIB;
- b) como filosofia, apoiar o regime de mercado, sendo que nas áreas de responsabilidade privada, o governo apoiará e estimulará a empresa a fim de que ela ocupe os espaços que se apresentarem.

Durante o período do II PND, uma série de providências foram tomadas pelo Governo, no sentido de estimular a economia interna, as quais, sob diversas formas exerceram influência sobre o complexo papel e celulose. Dentre estas, cabe referência às seguintes:

1. maior integração das instituições oficiais de crédito com as políticas setoriais do governo;
2. criação dos seguintes programas: IBRSA S.A. – Investimentos Brasileiros S.A.; FIBASE- Financiamento de Insumos Básicos; EMBRAMEC-Mecânica Brasileira S.A, todos tendo um vínculo ao BNDE- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (maio -1974);
3. Orientação em relação a manutenção da política de incentivos às exportações e apoio aos exportadores brasileiros;

4. Contemplar a indústria de papel, no programa de industrialização do NORDESTE (novembro -1974);
5. Prioridade à compra de bens e serviços de produção nacional no âmbito das importações governamentais (federal, estaduais e municipais);
6. Instituição do Programa Nacional de Papel e Celulose (dezembro-1974);
7. Criação do Fiset-Fundo de Investimentos Setoriais, no que se refere a reflorestamento (dezembro-1974);
8. Estabelecimento de medidas de estímulo às exportações e de contenção das importações (dezembro-1975);
9. Concessão de incentivos fiscais que contribuam para o desenvolvimento industrial do Brasil, beneficiando, dentre outros: máquinas para exploração de recursos florestais; produção de celulose e papel (janeiro/1976);
10. Maior incentivo à participação da empresa privada nacional, contemplando o complexo papel e celulose (junho-1976);
11. Extinção - a partir de 1.º de janeiro de 1977- do sistema de incentivos fiscais para florestamento ou reflorestamento, instituído pela Lei n.º 5.106 de 02 de setembro de 1966 (dezembro-1976);
12. Estabelecimento de linhas básicas em termos de ação e critérios práticos para estimular e consolidar a posição da empresa privada nacional (março-1977).

XII. Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento- III PND

Este plano de governo foi elaborado em 1979, tendo na Presidência da República o General João Figueiredo, o último do regime militar e teve sua vigência no período 1980-1985.

O **III PND** é tido como um plano indicativo, que não estabeleceu objetivos quantitativos e talvez por esta flexibilidade, é considerado o plano de governo que conseguiu menos resultados positivos, em relação às metas nele contidas. Verifica-se uma ausência de quantificação, de estimativas numéricas, que pudesse adequá-lo a uma realidade em comparação com a economia do país. Aproxima-se bastante de um conjunto de “boas diretrizes”, que poderiam ser elaboradas tão somente como um grande exercício de aplicação da teoria de política econômica. À época da formulação desse plano, grassava a nível mundial a segunda crise do petróleo, que também causava reflexos negativos na economia brasileira. Verifica-se no conteúdo do III PND uma preocupação justificável com a questão energética de uma forma geral: energia elétrica, pesquisa e busca de fontes alternativas de energia, formas de aumentar a produção local de petróleo, substituição de derivados de petróleo por produtos alternativos, aperfeiçoamento no Programa Nacional do Alcool- PROALCOOL, etc.

Este foi, dentre os três PND's , aquele que mais distante esteve da viabilização dos princípios contidos. Apenas atendeu uma exigência constitucional, que era a de se elaborar planos quinquenais ao início de cada governo. Sendo um programa de governo sem quantificação, este ficou conhecido como um plano de metas sem metas.

Começa a tomar maior vulto no país, por essa época, as pressões pela democratização, eleições diretas e retorno dos civis ao poder. É o que acontece na sequência, com a escolha , ainda pelo processo de eleição indireta (votação pelo Congresso Nacional) do futuro presidente Tancredo Neves.

2.3.3 O período posterior ao regime militar

Os planos que se seguiram, não podem ser considerados como planos de governo no sentido específico do termo, pois não se preocupavam com todos os aspectos da economia nacional. Podem ser considerados muito mais como programas de combate à inflação, tido pelos governantes como o principal ou maior problema do país.

O período pós-85, que ficou conhecido como Nova República destaca, dentre outros aspectos, uma nova tendência no contexto político-econômico do país: o planejamento passava a ser considerado instrumento de regime não-democrático, sendo muito criticado pelas diversas tendências de coalizão política que assumiram na Nova República. As circunstâncias levavam a crer, que uma boa parcela do antagonismo ao planejamento surgia na esteira do insucesso do último plano do regime militar, o III PND. Pouco tempo depois, a Assembléia Nacional Constituinte, criada em 1986, para cuidar da nova constituição, eliminou a exigência que existia anteriormente, de elaboração de planos quinquenais pelos governo da República.

Uma sucessão de imprevistos marcou o início do primeiro governo civil, pós-regime militar. O presidente escolhido de forma indireta, pelo Congresso Nacional, Tancredo Neves, motivado por doença, não pode tomar posse. Assume o vice, José Sarney, em 15 de março de 1985, para aguardar a recuperação do presidente. Ocorre, no entanto, o falecimento de Tancredo Neves, pouco mais de um mês após o início do impedimento, o que consolida a ascensão de Sarney para o período 85-89. Muitos ministros de estado que haviam sido escolhidos pelo presidente falecido continuam com Sarney, o que em alguns casos, dificultou o diálogo político.

O Ministério do Planejamento, sob a responsabilidade de João Sayad, elabora o **I PND da Nova República** ao final de 1985(39). Era um plano com grandes e boas intenções que, no entanto, não

(39) O I PND da Nova República sobrevive, mais como pano de fundo, durante grande parte do período Sarney, mesmo após a saída do principal responsável pela sua elaboração, João Sayad.

conseguiu viabilizar nada em termos práticos. Começava também uma outra tendência no que se refere ao papel de organismos governamentais: o Ministério da Fazenda passava a ser o principal organismo governamental a estabelecer os programas de governo, tarefa que até então era de responsabilidade do Ministério do Planejamento.

Ao final de 1985, primeiro ano do seu governo, Sarney substitui o ministro da Fazenda; sai Dornelles e assume Dilson Funaro. Em fevereiro do 1986, sob a coordenação do novo ministro, o governo divulga e implementa um plano heterodoxo na economia brasileira: recorria a instrumentos como congelamento de preços e de salários, criava uma nova moeda, instituía uma tabela de adaptação das parcelas dos financiamentos e das correções monetárias a vencer e, mais tarde, instituía alíquotas adicionais compulsórias nos preços de combustíveis e veículos. O principal objetivo deste plano foi o de conter as taxas de inflação. Era o **Plano Cruzado**(40).

Nesse período, o volume de dinheiro em circulação cresceu rapidamente e as taxas de juros ficaram muito baixas. A corrida ao consumo provocou desabastecimento, o que estimulou as vendas no mercado paralelo, com preços maiores. Houve um aumento nas importações, para suprir parte do acréscimo da demanda interna. As reservas em divisas no Banco Central foram consumidas rapidamente; a expansão da demanda interna e o congelamento do câmbio prejudicaram as exportações e facilitaram os dispêndios em dólares. O saldo da balança comercial passou a acumular saldos negativos mensais, as reservas caíram e o governo decide decretar a moratória da dívida externa.

(40) Nesse período, foram elaborados ainda os seguintes planos, que correram em paralelo ao Plano Cruzado: o Plano de Metas(1986), sob a responsabilidade dos Ministros Funaro e Sayad; Plano de Ação Governamental-PAG(1987), de responsabilidade do Ministro do Planejamento, Aníbal Teixeira.

No curto prazo, os resultados foram positivos, em relação ao principal objetivo definido, que era segurar a inflação. Mas da forma como foi implementado, o plano não tinha fôlego para se sustentar no médio e longo prazo, dado que as causas estruturais da inflação não haviam sido corrigidas. No final do ano de 1986, ou seja, entre nove e dez meses após implementação do Plano, os níveis de preços, até então compulsoriamente represados, começaram a subir, a partir da flexibilização autorizada pelo governo(41). Previsto inicialmente para o período 1987-1991, o plano se esvazia já no ano de 1988, com a troca do Ministro.

No caso de alguns produtos ou de setores de produção o que já se vinha constatando era que aos preços congelados, a mercadoria não existia; mas, no mercado paralelo ou subterrâneo, o produto podia ser adquirido, desde que o consumidor se dispusesse a pagar o preço estabelecido pelo vendedor.

No início do ano seguinte, ou seja, 1987, é substituído o ministro da fazenda, que passa a ser Bresser Pereira. Em julho desse mesmo ano, ou seja, num prazo de pouco mais de um ano de implementação do Plano Cruzado, um novo plano de governo é implementado o **Plano de Consistência Macroeconômica**(42), novamente priorizando como instrumentos os controles de preços e salários.

Os resultados foram precários e insuficientes. O país não teve como sair da moratória e, muito menos, abrir perspectivas de negociação com os credores do exterior. Não se conseguiu no período manter o controle das contas públicas.

(41) Essa flexibilização ocorre depois de conhecidos os resultados das eleições para governadores dos estados. Na verdade, o governo federal, interessado em conseguir a eleição da maioria de governadores da mesma tendência política (ou, dos mesmos partidos que o apoiavam) seguiu, até as eleições, qualquer providência no sentido de liberação de preços. Após isso, constatado que havia sido eleita uma maioria situacionista, é que o governo Sarney parte para as mudanças.

(42) Nesse período, no governo Sarney, um terceiro ocupante era responsável pelo Ministério do Planejamento: João Batista de Abreu.

Em 1988, novamente ocorre substituição do responsável pelo Ministério da Fazenda, que continua a ser o grande responsável pela elaboração de planos de governo. Assume Maílson da Nóbrega, em 1988 que, mais tarde, foi o principal responsável por aquele que ficou conhecido como **Plano Verão**, que começa a vigorar ao início de 89(43). A moratória unilateral tornava o capital externo excessivamente arredo. As necessidades internas relacionadas à ampliação da entrada de capitais externos e melhoria no estoque de divisas, obrigaram o governo a suspender a moratória no primeiro trimestre de 1988. Nesse período, o congelamento de preços retorna mais uma vez como instrumento de política econômica adotado. Mas, agora, dado os insucessos anteriores da mesma terapia, tornou-se rapidamente, excessivamente desmoralizado. A proposta não aguentou mais de três meses. Em setembro de 1989, o governo opta por mais uma moratória da dívida externa.

Ao governo Sarney, segue-se o governo Collor. Escolhido pelo voto dos eleitores em eleições diretas em 1989, em segundo turno, torna-se o primeiro Presidente da República a assumir o Executivo após o regime militar. Anteriormente, a última eleição direta para Presidente da República havia ocorrido em 1960. Collor assume em 1990, para decretar na primeira semana de governo o bloqueio de saldos bancários de pessoas físicas e jurídicas. Ocorre congelamento de preços, por curto período. A elevação posterior nas tarifas públicas contribuiu para pressionar as taxas de inflação. O governo decidiu por um bloqueio da dívida pública. Estes parâmetros integravam o **Plano Collor I** (44), implementado em 1990.

Um conjunto de alterações na economia brasileira e, também, no exterior, impõe a necessidade de alterações nas diretrizes governamentais, o que dá origem ao **Plano Collor II**, no início de 1991. Começam a surgir dificuldades de cunho político, que limitam a viabilização das propostas do governo. Ocorre uma rápida deterioração da credibilidade do governo federal, que vai desembocar no "impeachment" do Presidente da República, no segundo semestre de 1992. O presidente Fernando Collor deixa o cargo.

(43) Previsto para o período 1987-1991, o plano já se esvazia em 1988, com a troca do Ministro

(44) Como principal responsável por sua elaboração, estava a Ministra da Fazenda, Zélia C. de Mello.

Assume o vice-presidente, Itamar Franco, sob cuja gestão(período 92-94) é elaborado o **Plano Real**(45), que tem vigência a partir de julho de 1994.

Nesse mesmo ano, ocorrem eleições diretas, onde o candidato mais votado é Fernando H. Cardoso, que assume a presidência da República em janeiro de 1995, dando continuidade ao programa econômico iniciado no ano anterior.

Ao término de seu mandato, no ano de 1998, após aprovação de proposta de reeleição pelo Congresso Nacional, ocorre novo processo eleitoral, com a recondução de F.H. Cardoso, por mais um período de governo, que tem início em janeiro de 1999.

2.3.4 Avaliação da primeira fase

Como fecho desta parte do texto, cumpre destacar um aspecto que se tornou flagrante em todo o período do governo militar: a crença de que a existência do planejamento já seria suficiente para caracterizar uma solução para os problemas quando, na verdade, o planejamento é parte do problema. A forma como os planos eram anunciados, sem questionamentos ou assimilação de outras sugestões, dava a entender que, a partir dali, tudo seria resolvido e os problemas nacionais, objetos do plano, estariam extintos.

A definição, formulação e implementação de políticas públicas no Brasil, especialmente entre 1964 e 1985, sofreu uma profunda influência do estilo dos governo do período, que marcou um estilo corporativista.

(45) Como que a ressaltar a nova tendência, mais uma vez, enquanto instituição, é o Ministério da Fazenda, então sob a responsabilidade de Fernando H. Cardoso, o principal órgão de governo responsável pela formulação do novo plano: o Plano Real. No segundo semestre de 1994, o então Ministro se licencia do cargo, para concorrer à Presidência da República.

Era um estado burocrático-autoritário(46) onde a representação política foi se submetendo a formas de expressão de interesses corporativos, especialmente os centrados em grandes empresas privadas. O âmbito do conceito de corporativismo pode ser ampliado de forma a abranger interesses econômicos, ao invés de se limitar à maneira institucional pela qual a política se realiza. No Brasil, o corporativismo tem se expressado em políticas que beneficiam interesses associados a grandes negócios

Uma realidade verificada de forma incontestável durante grande parte do regime militar no Brasil, com poucas exceções, foi a adoção de um distanciamento das práticas convencionais em relação ao processo de formulação de políticas, que se traduziu, de imediato, na restrição da responsabilidade do Poder Legislativo na formulação e escolha de políticas, especialmente no processo orçamentário. As limitações ao funcionamento do Legislativo (em alguns períodos o Congresso Nacional esteve fechado), impediram a participação de um segmento importante e representativo das diferentes camadas da sociedade no processo decisório de formulação e implementação de políticas públicas, em suas diversas etapas: reconhecimento e identificação de problemas, estabelecimento de prioridades, definição de diretrizes operacionais em relação a escolha de objetivos e utilização de instrumentos, discussões legislativas visando o aprimoramento das propostas governamentais (o Executivo), até a fase de acompanhamento das políticas.

O que se verificou nesse período, em termos de processo decisório de formulação e implementação de políticas foi a concentração da atuação e das responsabilidades no Poder Executivo. Os demais segmentos institucionais que, num regime democrático, participariam desse processo, pouco puderam fazer. Além das restrições impostas ao Legislativo, podem ser mencionados, a título de exemplo, o reduzido papel que coube aos partidos políticos, ao poder judiciário, aos grupos de pressão não vinculados a segmentos elitistas ou mais próximos ao poder central.

(46) Estado burocrático-autoritário: burocracia excessiva, concepção patrimonial das instituições públicas e mecanismos de cooptação sobre a representação de interesses, expansão do estado sobre a atividade econômica.

2.4 OS PRINCIPAIS PROGRAMAS PARA O COMPLEXO PAPEL - CELULOSE

2.4.1 Introdução

Durante todo o período de vigência e da prática do planejamento na economia brasileira, o governo atuou sobre diferentes atividades econômicas buscando, das mais diversas formas, viabilizar a expansão e desenvolvimento interno. Desde o início do processo formal de planejamento econômico pelo governo brasileiro, o segmento empresarial de papel e celulose conseguiu se beneficiar dos programas governamentais.

No entanto, cabe ressaltar a importância que alguns programas específicos e direcionados para o setor, exerceram sobre o complexo papel e celulose, visando a respectiva consolidação e expansão. Estudos e pesquisas realizadas na década de 60, citadas em documentos oficiais (conforme BNDES, 1991, p.9), destacavam a forte correlação entre o crescimento do PIB "per capita" e o aumento do consumo de papel. Os dados obtidos demonstravam a insuficiência produtiva brasileira do setor de papel e celulose, especialmente quando se estabeleciam as projeções para o crescimento desejado pelo governo. Isso veio a mostrar a necessidade de novos investimentos no setor e justificar a necessidade de crescimento da oferta interna do complexo papel e celulose. Dessa forma, o governo se preocupou em formular e implementar programas de incentivos e financiamentos, visando materializar a expansão do setor no Brasil.

Dentre os programas governamentais que trouxeram maior impacto e transformações para o complexo papel celulose, considerar-se-á neste trabalho, os seguintes:

- 1.) Política de Incentivos Fiscais;
- 2.) Primeiro Programa Nacional de Papel e Celulose- I PNPC;
- 3.) Segundo Programa Nacional de Papel e Celulose-II PNPC.

Alguns dos principais aspectos desses programas, estão resumidos a seguir.

2.4.2 Política de Incentivos Fiscais

Visando implementar políticas públicas, o governo tem como opções desde a combinação de um conjunto de providências legais e alterações institucionais: normas, estatutos, legislação, até as deliberações técnicas e administrativas com objetivo de expansão e desenvolvimento de uma atividade.

Dentre as diversas alternativas para incentivo e estímulo a atividades produtivas, uma das que tem sido utilizada com maior frequência em grande número de países ou regiões específicas, pelos mais diversos governos, é aquela que recorre à política fiscal . A política fiscal compreende diferentes maneiras de aplicação e combinação das receitas públicas e dos gastos públicos. Do lado da receita tem-se um conjunto de elementos que compõem a chamada *política tributária* do governo, formada por impostos diretos e impostos indiretos(47). Do lado da despesa pública tem-se como principais componentes da *política de dispêndios*: o consumo do governo (que inclui, além dos gastos com bens e serviços, os valores referentes a remuneração de pessoal), os investimentos e os subsídios e as transferências.

A política tributária tem sido aquela mais utilizada dentre as duas opções. Os principais parâmetros de um sistema de tributação(REZENDE,1978:164) são:

- 1.) princípio da neutralidade : estabelece que a neutralidade do sistema tributário é obtida quando a forma de captação de recursos tributários pelo governo não modifique os preços relativos determinados pelo mercado;

(47) O governo dispõe de outras formas de arrecadação, de âmbito mais limitado ou específico, cujo uso fica condicionado a objetivos ou atividades específicas, sendo sua recorrência menos frequente: aluguéis, previdência social, multas, transferências, etc.

2.) princípio da equidade: o sistema de tributação ideal é aquele que garante uma distribuição eqüitativa do ônus tributário pelos indivíduos; há uma equidade em termos de repartição da carga tributária. A equidade pressupõe duas possibilidades de ocorrência:

- a.) princípio do benefício: o ônus deve ser repartido entre os indivíduos, de acordo com o benefício que cada um deriva da produção governamental de bens e serviços;
- b.) princípio da capacidade de contribuição: sugere que a repartição da carga tributária seja feita com base na capacidade individual de contribuição;

3) produtividade do tributo: o tributo deve ter uma produtividade de arrecadação que seja, no mínimo, compatível com os requisitos de financiamento dos encargos governamentais e a taxa de crescimento da renda nacional.

Conforme SIMONSEN(1974), para que se possa qualificar como boa uma estrutura tributária, ela deve atender a três finalidades:

- 1. fiscal: arrecadação de recursos para o financiamento das despesas públicas.
- 2. social: melhoria na distribuição da renda gerada e da riqueza nacional;
- 3. funcional: busca aperfeiçoar a orientação da produção e do investimento.

O objetivo fiscal pode ser justificado pelo “teorema do orçamento equilibrado” ou “teorema do multiplicador unidade” (McDOUGALL,1971:120) : aumentos iguais nos níveis de gastos governamentais(G) e impostos(T), causarão uma variação no nível de renda(Y) não de zero, mas elevarão Y exatamente pela quantia do aumento em G e em T(48).

(48) Dessa forma, $\Delta G = \Delta T = \Delta Y$

O objetivo social é alcançado pela instituição de impostos diferenciados, segundo as mercadorias, rendas, serviços, etc. Do ponto de vista social, o princípio que se firmou desde o início do século atual é o que recomenda a progressividade dos impostos pessoais, como meio de atenuar as desigualdades individuais de renda.

O objetivo funcional, da mesma forma que o social, pode ser viabilizado pela instituição de impostos diferenciados, segundo mercadorias, rendas, serviços, etc. Os princípios da funcionalidade são menos uniformes que os sociais, pois passam a depender dos propósitos da política econômica. Um imposto de renda fortemente progressivo pode ser funcional (além de socialmente recomendável) numa economia que concentre suas preocupações no combate às oscilações cíclicas da produção e do emprego, conforme a teoria dos estabilizadores embutidos. Mas pode ser anti-funcional num país predominantemente voltado para o incentivo à poupança e ao esforço individual.

Como exemplos tradicionais de tributação funcional podem ser citados :

1. tarifas aduaneiras protecionistas: eram impostos destinados a arrecadar recursos para o governo e incentivar o desenvolvimento de indústrias locais a partir da reserva de mercado;
2. isenções tributárias: a partir das quais, os governos procuravam estimular a realização de certos empreendimentos. Podem ser : parciais ou totais e transitórios ou permanentes.

A tributação funcional, a partir do término da II Guerra Mundial, tem sido apontada como um dos mais importantes instrumentos para acelerar a crescimento dos países de baixa renda. É essa tributação funcional que a partir de 1964 foi adotada de forma ampla no Brasil, por meio do sistema brasileiro de incentivos fiscais.

2.4.2.1 Categorias de incentivos fiscais no Brasil

Os incentivos fiscais adotados no Brasil foram materializados da seguinte forma: a) isenções tributárias; b) abatimentos tributários; c) depreciação acelerada do ativo fixo; d) reduções do imposto devido; e) deduções fiscais; f) créditos fiscais. Estes incentivos adotados principalmente nos anos 60 e anos 70, podem ser classificados em três tipos:

- 1.º) os que se destinavam a estimular o desenvolvimento de certas regiões e setores específicos de atividade;
- 2.º) os que procuravam estimular o mercado de capitais e a abertura de capital das empresas;
- 3.º) os associados às exportações.

Dentre os tipos de incentivos fiscais acima citados, aqueles que foram mais utilizados e dos quais o setor florestal mais se beneficiou foram, principalmente, o primeiro e o terceiro, a seguir descritos.

A .) Incentivos Fiscais para estimular o desenvolvimento de certas regiões e setores específicos de atividade

Em relação ao primeiro tipo, cabe destacar que os primeiros incentivos que ocorreram na economia brasileira, foram regulamentados pela Lei 4.239 de junho de 1963. O objetivo era angariar investimentos para o Nordeste, a região mais pobre do país, que abrigava mais de 30% da população brasileira e cuja renda per-capita, em 1960, correspondia a apenas a terça parte da renda do Sul do país(49). Essa Lei estabelecia que todas as empresas do país, poderiam pagar apenas metade do valor devido anualmente ao fisco e a outra metade, poderiam investir no Nordeste. Ao invés de pagar , por exemplo, 100 de imposto de renda (IR) ao fisco, a empresa poderia pagar apenas 50 e, o restante, os outros 50, poderia utilizar para investir no Nordeste.

(49) O dramático é que passadas mais de três décadas da implementação dessa política, pouco mudou, comparativamente, entre o Nordeste e o Sul ou Sudeste do país. Os problemas podem ter sido reduzidos, mas não eliminados.

Um novo Código Florestal foi estabelecido, com vigência a partir de 1965 (Lei nº. 4771), veio a substituir o Código anterior, considerado inadequado e insuficiente para a nova realidade que se preconizava, e que datava de 1934.

Mais tarde, a partir de 1966, os incentivos foram ampliados para outras regiões: Amazônia e também a setores específicos de atividades:

- a) em projetos de pesca aprovados pela SUDEPE-Superintendência do Desenvolvimento da Pesca;
- b) em projetos de turismo, especialmente a construção de hotéis, aprovados pela EMBRATUR-Empresa Brasileira de Turismo.
- c) projetos de reflorestamento(50) aprovados pelo IBDF-Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal.

(50) Em 1966, por intermédio da Lei 5.106, foi instituída uma política de reflorestamento, que utilizava os incentivos fiscais como principal instrumento. O procedimento básico definido por essa Lei estabelecia os critérios para utilização de parcela do imposto de renda de pessoas jurídicas que poderia ser aplicado em programas de reflorestamento. Ao contribuinte, resultava um menor valor de pagamento e correspondente desembolso ao erário público, no que se refere a esse imposto. Ao governo, resultava em uma forma induzida de captar recursos para financiar um programa que se demonstrava necessário e justificável, mormente em se avaliando as tendências de médio e longo prazo em termos de produção e consumo de madeira. Esse incentivo foi fator importante para uma rápida expansão do plantio de árvores. No período compreendido entre 1967 e 1978, a área implantada atingiu 3,3 milhões de hectares no Brasil, sendo que todas as análises efetuadas indicavam da conveniência e rentabilidade da adoção desse procedimento.

Posteriormente, permitiu-se também a aplicação para projetos de pesca e turismo fora da área do Norte e do Nordeste, limitados, respectivamente, a 25% e 8% do imposto calculado. Para se ter uma idéia da distribuição dessas opções, em 1970, os incentivos fiscais do imposto de renda das pessoas jurídicas tiveram a seguinte destinação:

TABELA n.º 5

Distribuição dos Incentivos Fiscais no Brasil - 1970

Região, Setor ou Atividade Beneficiada	Valor %
Nordeste	54,0
Amazônia	22,1
Pesca	13,4
Reflorestamento	6,6
Turismo	3,9
Total	100,0

Fonte: SIMONSEN, 1974, p.4.

A política de incentivos fiscais para o reflorestamento, vigorou no Brasil no período entre 1966 e 1987. De acordo com HERDE(1992), constituiu-se no maior estímulo do setor público brasileiro à capitalização da indústria de base florestal no país e, ao mesmo tempo, no redirecionamento da busca de matéria prima que até então ocorria sobre a floresta natural.

Até o ano de 1985, o antigo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal- IBDF, autorizou o plantio de 5.800.000 hectares, por diferentes projetos, com a utilização de incentivos fiscais. As espécies que tiveram maior presença nesses projetos foram: *Pinus sp*, *Eucaliptus sp*, *Araucária angustifolia*, palmito e algumas espécies frutíferas.

O Brasil presenciou na seqüência dos projetos de reflorestamento, uma expansão e modernização tecnológica da estrutura produtiva formada pelas indústrias de processamento mecânico, pasta mecânica, celulose e papel. Essa alteração implicou numa substituição de importações e no aumento da demanda de matéria prima, o que impôs a adoção de providências no sentido de possibilitar o respectivo atendimento nos volumes necessários ao abastecimento e manutenção desse parque produtivo.

Ao final dos anos 80, com a extinção dos incentivos fiscais, a política interna que passou a ser adotada pela maioria das empresas do setor, de forma autônoma, foi cuidar da estruturação de um sistema de produção de matéria prima de origem florestal que se demonstrasse adequado ao atendimento de suas necessidades, tanto imediatas, quanto de médio e longo prazo. Esta é, aliás, uma das características da maioria das empresas que atuam nessa área: a manutenção de reservas florestais que possam ser utilizadas para o abastecimento de suas necessidades relacionadas ao respectivo processo produtivo.

É inegável que o sistema brasileiro de incentivos fiscais contribuiu de forma positiva para o desenvolvimento de áreas e setores. No entanto, apesar dos benefícios, por volta de 1970 várias críticas foram feitas em relação à eficiência do sistema, particularmente no que se refere ao Nordeste. São três as críticas destacadas em trabalho de SIMONSEN(1974):

1. geração insuficiente de empregos: o sistema de incentivos, equivalendo a um subsídio à formação de capitais, induzia os empresários a escolherem técnicas e projetos que usavam muito capital e absorviam pouca mão de obra. Assim, entre 1960 e 1970, foram aprovados um total de 1,5 bilhão de dólares em projetos, que geraram apenas 150.000 empregos diretos, ou seja, o equivalente a um investimento médio de 10 mil dólares para gerar um emprego.. Mesmo se admitindo que um emprego direto poderia gerar 4 empregos indiretos, o que se teria era um total de 750 mil empregos gerados, bem aquém da necessidade de emprego da região;

2. agravamento da distribuição de renda: embora a renda da região em termos globais pudesse ter melhorado, em termos intra-regionais, as desigualdades aumentaram. Por exemplo, a área industrial no eixo Salvador-Recife foi beneficiada, mas pouco se conseguiu para o enorme interior nordestino;
3. deficiências no sistema de captação: uma vez aprovados seus projetos pela SUDENE, as empresas beneficiárias se lançavam à busca de optantes que quisessem subscrever seus incentivos, sem um plano bem elaborado e sem nenhuma garantia de que essa captação se completasse. Daí resultava acúmulo de projetos parados em busca de incentivos e o pagamento de comissões elevadas aos corretores que conseguissem recolher os incentivos nas empresas do Sul do País.

Cumprе ressaltar que outros setores, programas ou unidades do setor público também se beneficiaram com os incentivos fiscais: Programa de Integração Nacional-PIN, PROTERRA, EMBRAER, MOBRAL.

B.) Incentivos Fiscais Destinados à Exportação

Finalmente, cabe abordar a respeito do terceiro tipo, os incentivos fiscais destinados às exportações⁽⁵¹⁾, que tiveram reflexos positivos tanto sobre o setor florestal como também o de papel e celulose. Desde o início da década de 1930, até o ano de 1964, a economia brasileira adotou um modelo “para dentro” de desenvolvimento econômico, baseado na industrialização substitutiva de importações. A instalação de novas indústrias no país era fortemente incentivada por tarifas aduaneiras, controles de importações, além de vantagens cambiais e creditícias. Simultaneamente, o atraso sistemático da taxa de câmbio em relação à inflação interna e às estruturas fiscais e creditícias,

(51) Esta parte tem por referência principal o contido em SIMONSEN(1974).

traziam pouco estímulo à expansão das exportações. Conforme SIMONSEN (ib.), diversos indicadores estatísticos documentavam nitidamente essa introversão do modelo de desenvolvimento. O coeficiente de importações, ou seja, a relação percentual entre as importações e o PIB, medida em cruzeiros de 1939, caiu, em média, de 22,4%, no período 1920-29 para 6,1% no período 1939-67.

O aumento do índice de *quantum* das importações foi extremamente lento, se comparado às taxas de crescimento do produto real: 2,4 % ao ano entre 1920 e 1947 e apenas 0,3% anuais entre 1947 e 1967. Mais lenta ainda foi a expansão física das exportações: 1,0% ao ano entre 1920 e 1947 e 0,3% ao ano (declínio absoluto, portanto) entre 1947 e 1967.

No entanto, a partir de 1964, firmou-se a convicção de que o Brasil precisava dinamizar o seu modelo de desenvolvimento econômico, conferindo ênfase especial na necessidade de expandir as exportações. Duas razões fundamentavam tal preocupação:

1. a crença de que dificilmente o país poderia continuar reduzindo seu coeficiente de importações: o caminho das substituições via industrialização já havia sido percorrido em sua maior parte;
2. o fato de que os produtos da pauta brasileira de importações possuíam demanda elástica em relação à renda: dessa forma, diante do crescimento econômico, o coeficiente de importação tenderia a aumentar e não mais a se reduzir. As oportunidades residuais de substituição poderiam, quando muito, neutralizar essa tendência à alta. E, mais ainda, o crescimento das vendas ao exterior era condição imprescindível para que o país pudesse continuar recebendo capitais estrangeiros.

Um país nas condições de “em desenvolvimento” como então se caracterizava o Brasil, era naturalmente receptor de capitais e, como tal, deveria apresentar um déficit no balanço de pagamentos em conta corrente, mesmo que a balança comercial fosse positiva. Disso decorria um endividamento externo crescente ao longo do tempo, fato que, como

consequência, resultava em encargos cada vez maiores de remessas de lucros e juros. Desde que as exportações não crescessem o suficiente, esses encargos, algum tempo, passariam a absorver porção cada vez maior de uma receita cambial declinante. Em suma, a expansão das exportações representava condição essencial para que o endividamento do país não expandisse como um processo de bola de neve.

Além de vários incentivos creditícios, dois instrumentos básicos foram utilizados pelo governo com o objetivo de promover a expansão das exportações:

- a) taxa flexível de câmbio
- b) estímulos fiscais.

Conforme garante SIMONSEN (ib., p.14), numa economia como a brasileira, que apresentava taxas de inflação que superavam as médias mundiais, tornavam-se inevitáveis as desvalorizações periódicas da taxa de câmbio. A partir de 1964 uma das preocupações do Governo era manter a taxa cambial em níveis realistas, evitando a antiga tendência de atrasar sistematicamente a desvalorização interna da moeda em relação à alta de preços, a fim de ocultar um dos sintomas da inflação. No Governo Castelo Branco foram efetuados vários reajustes cambiais, os quais se transformaram num dos principais focos da então chamada “*inflação corretiva*”. A fórmula adotada antes de 64, qual seja a desvalorização em degraus mais ou menos longos- em períodos de dez a quatorze meses-, continha pelo menos dois inconvenientes para uma nação habituada à convivência com a alta persistente de preços:

- 1.º) o sistema submetia a renda real dos exportadores a fortes oscilações: exportar era excelente negócio imediatamente após cada desvalorização cambial, mas não alguns meses depois; isso impedia a necessária continuidade de que se devem revestir as correntes de vendas ao exterior;
- 2.º) o sistema estimulava a especulação cambial: logo após cada desvalorização afluíam para o país vultosos recursos externos, provocando a expansão monetária, o aumento das reservas, a queda na taxa de juros e o excesso de liquidez. Seis ou oito meses depois esses recursos retornavam ao exterior, gerando crises de liquidez, altas dos juros, etc.

A partir de agosto de 1968, o Governo passou a adotar uma política cambial qualificada por SIMONSEN(ib.) como muito mais engenhosa: o sistema de mini-desvalorizações(52) . As desvalorizações continuaram a processar-se por degraus, mas em intervalos e percentuais menores. O sistema foi bem sucedido em termos de compensar os exportadores pelas altas internas de custos, de evitar a especulação e os movimentos de *hot-money* . Representava uma habilidosa adaptação do princípio da correção monetária ao sistema cambial, mas com uma importante diferença: a imprevisibilidade das datas e dos montantes dos reajustes. Sabe-se, apenas que os percentuais de desvalorização eram suficientemente pequenos para desestimular a especulação ; e que, como regra básica, o aumento médio anual do preço das moedas estrangeiras correspondia, aproximadamente, ao excesso da inflação interna sobre a externa.

Esta política de realismo cambial, teve a acompanha-la a política de incentivos fiscais nas exportações. O princípio ideal a perseguir seria o de que, sobre as mercadorias exportadas não incidisse qualquer imposto. No caso dos produtos primários, não é fácil implantar esse princípio em toda sua plenitude. Alguns Estados não tinham condições financeiras de abrir mão de impostos incidentes sobre algumas de suas exportações. Além disso, em períodos de forte alta mundial de preços de alguns produtos primários, pode ser conveniente aumentar os impostos de exportação, ou o seu similar, à época mais usado no Brasil, as cotas de retenção cambial. Contudo, no caso das exportações de manufaturas, a isenção concedida chegava a ser total, atingindo, por vezes, ao ponto do subsídio.

Afirma SIMONSEN(ib.) que, tecnicamente, um dos aspectos a facilitar as isenções fiscais sobre as exportações brasileiras era o fato de que os dois principais impostos indiretos cobrados no país, o Imposto sobre Produtos Industrializados-IPI, de âmbito federal, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias-ICM, de cunho estadual, incidiam sobre valores adicionados. Os impostos indiretos podem ser de dois tipos:

(52) Impropriamente denominado, no Brasil, à época, de taxa flexível de câmbio.

- a) os incidentes em cascata, cobrados como percentagem do valor bruto faturado em cada etapa da produção;
- b) os incidentes sobre valor adicionado, nos quais o pagamento é o resultado de um saldo de débitos sobre créditos: a empresa é debitada por uma percentagem de seu faturamento. Mas creditada pelo imposto já pago nas matérias primas por ela adquiridas.

No sistema de incidência em cascata, a eliminação total dos impostos indiretos sobre as mercadorias exportadas é praticamente difícil. Ainda que o exportador fique dispensado do pagamento do tributo, o produto fica gravado pelos impostos já cobrados nas etapas anteriores da produção. No sistema dos valores adicionados, essa restituição se torna automática; basta que a lei isente a empresa do débito sobre as mercadorias exportadas e mantenha o crédito correspondente ao imposto pago nas matérias primas e produtos adquiridos.

Os principais incentivos fiscais para exportações, no período 1964-1972, foram:

1. lei 4.502, de novembro de 1964: isenta as exportações do IPI (o qual só incide sobre os produtos manufaturados);
2. lei 4.663 de junho de 1965: permite às empresas, deduzir do seu lucro tributável, para efeito de imposto de renda, o percentual equivalente ao de suas exportações em relação às vendas totais. Representava uma forma prática de isentar de imposto de renda o lucro sobre as exportações;
3. Decreto Lei n. 37 de novembro de 1966: permitiu que as empresas solicitassem a devolução dos impostos de importação incidentes sobre matérias primas, partes e peças, etc., incorporadas a produtos exportados;
4. Constituição de 1967: isentou do ICM as exportações de produtos manufaturados; para as demais exportações o Senado Federal, pela Resolução 65 de 1970 estabeleceu

uma alíquota máxima para a incidência desse imposto, fixada em 13,5% para 1973 e 13% a partir de 1974; no entanto, vários Estados cobravam alíquotas menores ou até isentavam do ICM várias de suas exportações de produtos não manufaturados;

5. Decreto-lei 491, de março de 1969: estabeleceu através do IPI, um subsídio às exportações de produtos manufaturados, destinado a compensar, como formas indireta de “*draw-back*” os encargos parafiscais que não são restituídos nessas vendas ao exterior, em termos de Previdência Social, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, etc. Além da isenção do imposto, a firma pode creditar-se, em sua escrita fiscal, da importância que corresponderia ao IPI, calculado como se devido fosse, sobre uma fatura de exportação até o limite de 15%. Esse crédito podia ser utilizado para dedução do imposto devido nas operações do mercado interno, ou, caso houvesse sobra, para o pagamento de outros tributos federais, para compensação nos exercícios seguintes, podendo ainda ser transferido entre diferentes estabelecimentos industriais da mesma empresa;
6. Dentro dos mesmos princípios estabeleceu-se por Convênio celebrado entre o Ministério da Fazenda e os Secretários da Fazenda dos Estados, um sistema de créditos fiscais no ICM para as exportações de manufaturas em igual valor ao crédito do IPI instituído pelo Decreto-lei 491. Isso equivalia à duplicação do subsídio criado por esse decreto a título de compensação dos ônus parafiscais não restituídos nas exportações;
7. Decreto-lei 1.189, de setembro de 1971: permitiu às empresas fabricantes de produtos industrializados importarem equipamentos do exterior, independente da existência de similar nacional, com isenção dos impostos de importação e de produtos industrializados, em valor correspondente a até 10% do incremento de suas exportações em relação ao ano anterior;

8. Decreto-lei 1.236, de agosto de 1972: permitiu que, em casos especiais, aprovados pelo Presidente da República, ouvidos os Ministros da Fazenda e da Indústria e Comércio, pudessem ser importados conjuntos industriais completos, com isenção dos impostos de importação e produtos industrializados, independentemente da existência de similar nacional, desde que a sua produção se destinasse essencialmente à exportação.

Os bons resultados dessa política de expansão de exportações induzidas pelos incentivos fiscais e pela taxa flexível de câmbio (denominação imprópria, como anteriormente se mencionou), são as estatísticas globais : entre 1968 e 1972 as exportações brasileiras cresceram de 1.881 para 3.990 milhões de dólares; as de produção de manufaturados, de 204 para 1.100 milhões de dólares. Essas cifras tornaram explícito o sucesso do Brasil na sua então ainda recente experiência de extroversão do modelo de desenvolvimento .

Em síntese, estas são as principais disposições da legislação brasileira sobre incentivos fiscais, adotada nos anos 60 e início dos anos 70. Cabe destacar que o sistema representava um modelo próprio de política fiscal, que foi dimensionado para as condições específicas de um país com as características da economia brasileira, em desenvolvimento e necessitando de mudanças estruturais, não sendo, necessariamente, adaptável a outros países.

Cabe enfatizar também que um conjunto de outros instrumentos, além dos incentivos fiscais, foram utilizados paralelamente, como indutores do processo de reflorestamento: créditos subsidiados, legislação estabelecendo reposição florestal obrigatória, execução de reflorestamento pelo Estado, são alguns exemplos.

BERGER (1979) aborda os incentivos fiscais sob a ótica dos impactos causados sobre os programas de reflorestamento do estado de São Paulo, identificando ali o espaço geográfico mais expressivo e representativo da problemática econômica brasileira. São Paulo possui a menor cobertura florestal nativa dentre as existentes nos estados brasileiros, mas é um centro onde a indústria de transformação da madeira está mais adiantado no Brasil e se constitui no maior mercado para os produtos derivados. No seu trabalho, BERGER sugere que sem os incentivos fiscais, a velocidade nos reflorestamentos seria muito menor. Mais ainda, ele confirma que o reflorestamento assume fundamental importância pois permitiu um crescimento e um desenvolvimento mais rápido das indústria de papel e celulose, com um efeito multiplicador paralelo, em termos de geração de emprego e expansão da economia.

Na avaliação de BREPOHL (1980), a utilização dos incentivos fiscais como instrumentos de uma política nacional de reflorestamento, da forma como foi adotada no Brasil, não dispunha de uma estrutura que fosse suficiente para avaliar e controlar todo o processo. Essa lacuna veio a gerar volume significativo de desperdício de recursos, principalmente na fase inicial do programa, além de surgimento de distorções significativas no subsequente processo de execução.

Um fato importante verificado é que a partir da implementação da política de incentivos fiscais pelo governo federal, iniciada em 1966, tem início, na economia brasileira, a fase dinâmica dos investimentos florestais que vão permitir profundas alterações estruturais no setor.

Os incentivos fiscais passam a representar o marco institucional responsável pela decolagem das atividades com alguma forma de inter-relação com a base florestal, a partir da intensificação da sua utilização pelos empresários. Passava a vigorar assim um conjunto de fatores que foram fundamentais para a expansão estrutural e institucional do setor. Desses benefícios fiscais, também se valeu a indústria de papel e celulose já instalada, assim como novos grupos empresariais que vieram a se instalar no Brasil para atuar no complexo papel-celulose.

Na década de 70 ainda há uma grande utilização dos benefícios e incentivos fiscais no país que, no entanto, vão se reduzindo com o início dos anos 80.

2.4.3 I PNPC - 1974

Em 1974, primeiro ano do governo Geisel, foi elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico- CDE(53), o **Programa Nacional de Papel e Celulose-** (também conhecido como **I PNPC** - ver Anexo II). Era um documento consistente, representativo da realidade do setor e das necessidades e perspectivas do país, a curto , médio e longo prazo, que foi aprovado em 04 de dezembro de 1974. Sua elaboração consumiu pouco mais de quatro meses, tarefa desempenhada por um Grupo de Trabalho(GT) instituído em 24 de julho de 1974, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico.

Um número considerável de projetos novos entraram em operação no decorrer da vigência do **I PNPC**, em sua grande maioria substitutivos de importações, tanto para produção de papel quanto de celulose. Para o setor de papel, as metas estabelecidas para o ano de 1980, à exceção da produção de papel jornal, foram atingidas. Em relação à celulose, os resultados obtidos estiveram abaixo das metas pré-estabelecidas, que era de 4.200 mil toneladas. Mesmo assim, no período 1974 –1980, o setor conseguiu materializar um crescimento de 150%. As exportações de celulose, realizadas em 1980, atingiram 890 mil toneladas, tão somente 45% do previsto.

(53) CDE: O Conselho de Desenvolvimento Econômico-CDE, criado em maio de 1974, era um órgão destinado ao assessoramento imediato do Presidente da República na formulação da política econômica e, em especial, na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida no Plano Nacional de Desenvolvimento. O CDE, presidido pelo Presidente da República era integrado pelos seguintes Ministros: Fazenda, Indústria e Comércio, Agricultura e Interior, tendo como secretário-geral o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento. À semelhança do CDE, foi criado em outubro de 1974, o Conselho de Desenvolvimento Social-CDS, com atribuições relacionadas à formulação da política social.

Dentre as características do complexo papel e celulose, cabe destacar a necessidade do tamanho da unidade produtora se adequar aos padrões internacionais, visando níveis adequados de economicidade. Os níveis de produção e os pontos de equilíbrio ("break even points") exigidos são elevados. A escala de produção das fábricas de papel e celulose, demandam um grande volume de capital para suportar os investimentos necessários. O Estado brasileiro sempre teve, historicamente, uma participação importante no financiamento desse capital. A contribuir para os altos investimentos pode-se mencionar :

- 1) a necessidade de escala adequada de produção;
- 2) sistema verticalizado, que impõe às empresas a manutenção de reservas florestais adequadas para garantir níveis estratégicos de matéria prima;
- 3) estrutura tecnológica no mínimo semelhante à de outros países, para permitir às empresas nacionais condições de competitividade a nível de mercado internacional;
- 4) os custos elevados de combate à poluição, que requerem trocas ou adequações de equipamentos e máquinas.

Além disso, durante muito tempo, o maquinário e equipamento utilizados na fabricação de papel, teve um alto percentual de importação. De acordo com o tamanho da planta industrial e a escala de produção, se tornava mais conveniente importar os equipamentos do que tentar produzi-los internamente. Mais recentemente é que os índices de nacionalização destes bens de capital atingiram níveis maiores, porque , cabe destacar, buscou-se produzir equipamentos adequados às fibras curtas para fabricação de celulose.

A utilização de tecnologia mais moderna, gerou efeitos importantes em termos de aumento de produtividade no setor. Pode ser identificada na estrutura de produção de papel e celulose, nos últimos anos, uma capacidade de produção ociosa, em relação ao potencial de produção.

O setor de papel e celulose tem sido um dos grandes geradores de emprego na indústria nacional. No ano de 1987, o setor proporcionou 78.523 empregos diretos na área industrial e 45.071 indiretos, na área florestal. A relação então verificada é a seguinte: para 1(um) emprego/ocupação no setor industrial são abertos de 3(três) a 4(quatro) empregos na atividade florestal, que corresponde a atividades que dão suporte à indústria : plantio, manutenção, colheita florestal, transporte de madeira.

Existe uma infra-estrutura de preparação de mão-de-obra para as necessidades do setor. Merecem ser citados os cursos de treinamento do Centro Tecnológico de Celulose e Papel do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo (IPT/SP) e o da própria Associação Brasileira de Papel e Celulose. Em relação às empresas multinacionais, a adequação profissional de trabalhadores e os treinamentos especializados ocorrem a partir do intercâmbio com as empresas do mesmo grupo sediadas no exterior. O setor de papel e celulose brasileiro vem experimentando de maneira continuada, um processo rápido de modernização e adequação tecnológica, que se pode qualificar como necessário a partir dos parâmetros e padrões de concorrência internacional. Estas modificações estão a exigir das empresas de papel e celulose uma atenção permanente em termos de qualificação e preparação de trabalhadores.

As empresas de papel e celulose são unidades de capital intensivo, que consomem prazos extensos na sua instalação: desde a definição do projeto, passando pela construção da planta industrial e , mais adiante, até chegar ao início da produção. Requerem, igualmente, disponibilidade e suprimento de matéria prima, cuja oferta não se consegue no curto prazo. A formação de suficientes reservas florestais, pelo reflorestamento, tem sido uma necessidade imposta por governantes preocupados com a conservação da natureza e manutenção de reservas florestais naturais. Acrescente-se a isso, uma vigilância contínua das organizações não-governamentais (ONGs), preocupadas com o meio ambiente, proteção da fauna e flora, redução dos níveis de poluição, dentre outros aspectos.

Os padrões de economicidade para a produção de papel e celulose e a identificação do chamado “*ponto de equilíbrio*” em uma empresa do setor, são fatores que estão a exigir das unidades de produção instaladas no Brasil, níveis elevados de produtividade e otimização de custos, em escalas assemelhadas àquelas obtidas por unidades concorrentes instaladas em outros países. Em busca da eficiência competitiva, estas empresas operam, na prática, sob um esquema de integração vertical, desde o fornecimento da matéria prima necessária à sua atividade de transformação industrial até chegar à comercialização, garantindo assim uma maior competitividade à empresa. Essa integração é mais econômica do que técnica, o que permite o caráter oligopolista do setor. Tal fato ocorre porque os custos elevados de implantação nesse ramo de produção, dificultam ou impedem a entrada de grupos econômicos de menor porte. É como que uma barreira “natural” à entrada de novas empresas devido os altos custos envolvidos e os prazos longos de maturação do investimento, se comparado com outras atividades industriais.

Para quem analisa as diferentes condicionantes e os fatores conjunturais prevaletentes à época da implementação do I PNPC, não é difícil a constatação de que o governo brasileiro demonstrou estar efetivamente interessado em fornecer novas e mais atualizadas políticas para o setor de papel e celulose. Na verdade, à medida que as necessidades do país aumentavam, a concorrência internacional se tornava mais aguerrida, os preços externos se elevavam, o governo local se esmerava em produzir novas políticas, pois que, paralelamente, as necessidades, exigências e circunstâncias vividas pelo setor de papel e celulose, também se tornavam mais complexas, justificando assim, dessa forma, o apoio das medidas governamentais. Evidente então que os “policy makers”, interessados em evitar novas tensões, abasteciam o “mercado” com um rol mais amplo de novas políticas. Enquanto isso, o setor privado, consciente de sua importância no conjunto das responsabilidades e prioridades do setor público, atuava no sentido de obter programas que viessem ao encontro de suas necessidades.

2.4. 4. II PNPC- 1987

Foi no governo do Presidente José Sarney que foi aprovado o **Segundo Programa Nacional de Papel e Celulose- II PNPC** (54) (ver ANEXO III). Tendo como horizonte de tempo o período 1987-1995 (sua aprovação ocorreu em agosto de 1987), estabelecia como metas principais:

- 1º.) investimentos de Cz\$ 272 bilhões(55) - equivalente a US\$ 6,071 bilhões (taxa de cambio de Cz\$ 44,806 por US\$1,00), no período 1987/1995;
- 2º.) expansão da produção de fibras e papéis, para atender o mercado interno e criar excedentes exportáveis que permitissem a continuidade da participação brasileira no mercado internacional de fibras curtas e de papéis;
- 3º.) implantação ou reforma de florestas destinadas ao auto-abastecimento da estrutura industrial já existente: o II PNPC estabelecia um plantio de 82.030 ha, os quais somados aos reflorestamentos já existentes possibilitaria ao país atingir um total de 974.190 ha reflorestados;(cabe destacar que, desse total, 67% correspondem a áreas reflorestadas com incentivos e 33% com recursos próprios);
- 4º.) duplicar a capacidade produtiva instalada de celulose até 1995;

(54) Durante o governo Figueiredo, não houve a elaboração de um programa específico para o complexo papel e celulose que pudesse ser comparado ao I PNPC. Dessa forma, a partir de 1980 (e até 1987), só ocorreram atos isolados , não qualificáveis como políticas. Apenas sete anos depois é que surge um programa para o setor com características de importância que permitem ao mesmo ser equiparado ao anterior.

(55) A moeda nacional à época era o Cruzado-CZ\$.

- 5º.) estimular a participação de novos investidores que possuíssem reconhecida capacidade financeira e competência empresarial, a fim de colaborar na expansão e desenvolvimento do setor.

À guisa de conclusão para esta parte do trabalho, verifica-se que estes programas setoriais tiveram grande influência sobre toda a atividade do setor, mesmo porque sua elaboração foi acompanhada nas mais diversas etapas, pelas empresas produtoras de papel e celulose e também pelo principal agente financiador do setor no Brasil, o BNDES.

2.5 A POLÍTICA ECONÔMICA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA

2.5.1 Introdução

Uma política pública, não é demais frisar, pode exercer influência sobre as demais políticas além de apresentar graus variados de inter-relacionamento. O universo das políticas públicas reserva à política econômica características que podem ser muito estreitamente associadas. Até por coerência, é necessário uma dose de coordenação, mesmo que mais ou menos instintiva, entre a política econômica e as demais políticas, pois que todas tem uma mesma origem: o setor público, o Governo. Na medida em que se desconsidere um desejável grau de harmonia e integração entre a política econômica e as demais políticas, um dos efeitos mais prováveis será a redução das possibilidades de sucesso de um espaço de conhecimento que, com frequência, vem apresentando sintomas de insuficiência de avaliação.

Essa deficiência pode ser identificada por intermédio da reduzida importância que a Ciência Econômica tem dedicado às questões que envolvem o Poder e a Ciência Política, mas também as demais ciências sociais.

Poder e Política são componentes que se destacam na abordagem de questões do Estado e do Governo. Compõem toda uma estrutura institucional na qual a Economia também é parte integrante, com elevada participação. Mas Economia não é tudo, não se consegue isolá-la ou torná-la estanque e imune a variáveis externas, fato que aparentemente parece não ter sido ainda assimilado por muitos economistas.

As origens desse estado atual do que é denominado de “economia ortodoxa”, pode ser encontrado a partir da análise de alguns conceitos dessa ciência. Ao início, aborda-se a noção de *processo econômico* (LANGE, 1967) :

“um conjunto de ações humanas que se repetem constantemente”.

Sob determinadas condições, tais ações se repetem de maneira definida, caracterizadas por um conjunto de regularidades específicas. Essas regularidades podem ser decompostas em relações. Daí surge o conceito de “*lei econômica*”(LANGE,1967) :

“relação que se repete constantemente entre os diversos elementos do processo econômico”.

Estes são os elementos básicos da Ciência Econômica: o estudo dos diversos aspectos do processo econômico que se manifestam por intermédio das “*leis econômicas*”.

Surge então a necessidade de inserir na análise a noção de Política Econômica. Uma definição de política econômica que pode ser utilizada é :

“Política Econômica é o ângulo econômico da política governamental em geral, representado pela intervenção do governo nos assuntos econômicos”.

À Política Econômica cabe a aplicação das leis descobertas pela Ciência Econômica. Consiste , portanto, na utilização de leis econômicas a fim de atingir determinados objetivos. As leis econômicas constituem e estruturam a Teoria Econômica . Depreende-se então que a eficiência da Política Econômica estará , em parte, associada às leis que são utilizadas e, por conseguinte, ao aparato teórico existente. No entanto, duas características merecem ser destacadas em termos de “leis econômicas”,:

- 1º) elas são causais: visam fenômenos que se sucedem no tempo e que implicam no conceito de antecedência ou de sucessão;

- 2º) elas são condicionais: só são aplicáveis quando certos requisitos forem preenchidos. Do contrário, não pode funcionar pois está na dependência de determinadas condições para sua atuação.

As *leis econômicas*, como leis científicas que são, não tem uma existência objetiva. Dificilmente se terá condições de considerar os fenômenos em seu conjunto e daí a necessidade de estudá-los separadamente. Em consequência, ao invés de uniformidades gerais, que permanecem incógnitas, estudam-se uniformidades parciais que se cruzam ou se superpõem. Dessa forma, se considerada apenas uma dessas uniformidades, se constatará que seus efeitos serão alterados ou ocultados pelos efeitos de outras uniformidades.

2.5.2 Limitações e Condicionantes

Torna-se perceptível então a existência de limitações ao absoluto sucesso das políticas econômicas, porque estas se utilizam de leis econômicas com profundas restrições em sua conformação. Na seqüência das limitações das leis econômicas seguem-se as limitações na própria Teoria Econômica.

A Economia vem sendo cada vez mais, menos economia política. Esta é uma queixa de GALBRAITH (1973), que sintetiza uma insatisfação pelo estado da Ciência Econômica, que não proporciona um instrumental adequado para abranger todos os problemas econômicos que preocupam a estrutura da sociedade. Na sua avaliação, “o índice de obsolescência dos conhecimentos econômicos é cada vez maior pois o que predomina é uma precária associação à realidade fatural”. GALBRAITH (1973;1975) destaca ainda:

“A exclusão do poder e da dimensão política resultante leva a ciência econômica a prognosticar somente dois problemas econômicos intrínsecos e importantes. Um deles é o problema microeconômico das imperfeições do mercado - mais especificamente, o do monopólio ou oligopólio em mercados

de produtos ou fatores - conduzindo a observações na distribuição dos recursos e da renda. O outro é o problema macroeconômico do desemprego e da inflação - da falta ou excesso na procura global de bens e serviços, incluindo as implicações monetárias desses fenômenos. Tanto num caso quanto noutro, o fracasso é dramático. A teoria neoclássica leva a uma falsa solução do problema microeconômico e a nenhuma solução do problema macroeconômico. Enquanto isso, deixa intocada toda uma constelação de outros temas econômicos urgentes”.

A Economia, ao longo do tempo, tem sido brindada com uma sucessão de denominações: economia política, ciência econômica, teoria econômica, análise econômica. Na abordagem de LESSA (s.d.), “essas alterações semânticas são indicativos do que pode ser chamado de intranquilidade na *ciência oficial*”.

Uma referência feita por MENDES(1978) é importante para avaliar a função desempenhada pela economia. Ele afirma :

“A Economia, atualmente, dá-se ares de ciência exata. Mas o preço dessa violência é o desaparecimento do Homem, reduzido à condição de recurso- ou seja, instrumento para algo que pode estar fora dele. Singelamente, uma vez mais, afrontando a previsível e fácil acusação de ingenuidade, cumpre não esquecer que o chão do economista é a Economia Política. E que o corolário desta é a Política Econômica”.

A teoria econômica que predomina atualmente se preocupa pouco com a área política. Destaca FREY(1983) que “uma Ciência Econômica que não considere os aspectos políticos é ainda menos satisfatória hoje do que no passado. A economia precisa ser economia política”. Assim, a economia tem sido considerada como unidade isolada do processo político. Quando alguns economistas tentam abordar a relação entre economia e política, geralmente o fazem como “concessões à realidade”, alheias à sua competência científica. Atuam então, na denominação de FREY(ib.) “ao nível de leigos esclarecidos”.

São muitas as tentativas que vem sendo feitas no sentido de redefinição entre a economia e as outras ciências sociais. Nesse sentido, destaca REIS(1976):

“o aspecto intrigante do desenvolvimento correspondente é que movimentos diferentes, em certo sentido antagonicamente opostos, reivindicam o mesmo rótulo: nova economia política”.

Um desses movimentos está ligado `a chamada nova esquerda e sugere a “politização da economia”, que afastando-se da economia neoclássica e de suas abstrações, realiza todo um esforço no sentido de incorporar à análise, variáveis sociais e políticas. Um outro movimento, defendido por outras correntes de economistas, pleiteia a “economização da ciência política”, postulando a criação de uma “rigorosa teoria de política”, de natureza positiva e objetiva. Este segundo movimento transfere para o campo político o homem econômico da escola neoclássica.

O Professor VINER (1972) ao analisar o que ele chama de pontos discutíveis da Ciência Econômica, explorou alguns aspectos relacionados à formulação da política econômica governamental. VINER considera vital no processo de formulação da política econômica que “a análise abranja todas as variáveis importantes e que as conclusões não sejam influenciadas por premissas que nada tem a ver com os fins colimados”. Nessa avaliação, VINER (ib.) chama a atenção para as contradições freqüentes dos economistas, que podem ser verificadas na exposição das verdades econômicas, ocorrendo esse conflito especialmente em relação a “velhos dogmas e heresias ressuscitados ou recém-criados” . Ele destaca que no processo diário de adaptar a política econômica às necessidades, surgem problemas sob a forma de pressões inadiáveis, as quais impelem o legislador e o funcionário do governo a procurar soluções imediatas. Afora isso, a ausência de treinamento jurídico e administrativo do economista teórico traz dificuldades a uma maior eficiência em seu trabalho.

As menções feitas até aqui, neste capítulo, são demonstrativos das limitações da teoria econômica e da Ciência Econômica. Por via de consequência, tais restrições podem influenciar bastante a atuação daqueles que tratam de temas atinentes à área. Em sendo detectados limitações na Teoria Econômica, tal fato deverá se refletir na forma de elaboração e no conteúdo da Política Econômica, que será potencial portadora de idênticos ou maiores desvios.

A questão que decorre é: qual caminho alternativo, estranho à economia neoclássica, que poderá ser utilizado no sentido de reduzir as possibilidades de erro da política econômica? Nessa busca por caminhos alternativos, uma opção que aparece é definir uma estrutura teórica que disponha, além do envolvimento com a teoria econômica, outras formas de avaliação e análise que contemplem um conjunto mais amplo de variáveis, a partir das quais se poderá elaborar trabalhos com menor margem de erro. Não se trata aqui de mencionar nada relacionado a uma desejada eliminação de erros ou desvios, até mesmo porque sabe-se da quase impossibilidade de formulação e implementação de uma política na qual a margem de erro seja zero.

Uma estrutura teórica alternativa, que permita a consideração de um número maior de variáveis na elaboração de uma política pública, poderá ser utilizada a partir dos preceitos contidos na chamada “economia não-ortodoxa” ou “nova economia política”. É o que será apresentado a seguir.

2.5.3 O Modelo Tradicional de Política econômica

A crise econômica ocorrida ao final da década de 20 (vinte), se abateu sobre um grande número de países e provocou um “efeito dominó” com fortes repercussões sobre a economia mundial. Esta crise teve o dom de estimular o pensamento acadêmico da área de economia a pesquisar e propor formas alternativas de atuação aos segmentos então responsáveis pela atividade econômica.

A teoria clássica que predominava até aquele período, tinha no “laissez- faire” seu fundamento básico, ou seja: a economia e, por consequência, os agentes econômicos, por si só, poderiam chegar a um nível de equilíbrio, sem que houvesse a necessidade de ingerência de elementos estranhos ao setor produtivo privado. A chamada “Lei dos Mercados” de SAY⁽⁵⁶⁾, estabelecia que num regime de liberdade de comércio, a própria estrutura de mercado é que se encarregaria de fazer com que a produção criasse o respectivo mercado e a economia atingisse um ponto de equilíbrio, ancorada na *lei da oferta e da procura*, atuando de forma autônoma.

As dificuldades então surgidas, que tiveram como referência culminante a crise da Bolsa de Nova York, em 1929, foram suficientes para demonstrar aos que exerciam atividades e responsabilidades ligadas à economia, as limitações do modelo teórico vinculado à teoria clássica até então prevalecente. A busca por soluções, passa então a ser prioritária no trabalho dos estudiosos. Não só para explicar as limitações então verificadas, como também para estabelecer um novo modelo de comportamento na atividade econômica, suficiente para evitar a repetição de problemas semelhantes.

2.5.3.1 A revolução keynesiana

Surge então, dentre as diversas propostas, um texto de KEYNES escrito em 1930: “Tratado sobre a Moeda”, onde a partir de um estudo sobre a moeda e os níveis de preços, foram estabelecidas as bases da posterior análise sobre o nível geral de produção. Algum tempo depois, vem a obra que passou a ser referência de um novo padrão de atuação dos agentes econômicos: “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, publicada em 1935 (primeira edição brasileira: 1964), a qual defendia a necessidade de participação do governo na atividade econômica, principalmente quando houvesse um desequilíbrio no nível de renda, premissa até então não considerada pela escola clássica.

(56) Jean-Baptiste Say, industrial e economista clássico francês (1767-1832), divulgador da obra de Adam Smith. Elaborou em 1803 a *lei dos mercados* ou *lei de Say*, segundo a qual a produção criaria sua própria demanda impossibilitando uma crise geral de superprodução. De acordo com esse conceito de equilíbrio econômico, a soma dos valores de todas as mercadorias produzidas seria sempre equivalente à soma dos valores de todas as mercadorias compradas. Em consequência, a economia capitalista seria perfeitamente auto-regulável, não exigindo a intervenção estatal. O conceito de equilíbrio econômico foi a base da teoria econômica neoclássica.

Dessa forma, um só agente, o governo, por intermédio dos seus gastos ou das suas arrecadações, ambos com efeito multiplicador variável, poderia, aumentando-os ou reduzindo-os, levar a economia a um nível de equilíbrio desejado, eliminando assim possíveis “hiatos” na atividade econômica.

No seu estudo a respeito das causas das variações sobre os níveis de produção e do emprego, KEYNES estabelece que o fator responsável por variação no emprego é a procura de mão-de-obra e não a sua oferta. Ou seja, o desemprego seria decorrente de uma demanda insuficiente de bens e serviços, a qual só poderia ser solucionada a partir de uma expansão dos investimentos, identificado como fator dinâmico e multiplicador na economia e com capacidade para gerar o pleno emprego e influenciar, seqüencialmente, os níveis de demanda.

A assimilação de forma cada vez mais rápida dos princípios contidos naquilo que foi denominado então de *revolução keynesiana* levou a uma intensificação em termos da participação do Estado, do Setor Público, do Governo, no conjunto das atividades econômicas. O argumento keynesiano consistia em que as crises econômicas seriam decorrentes de uma insuficiente propensão a investir (Delta I) e a consumir (Delta C), ambos com um efeito multiplicador sobre a renda, (diretamente proporcional às variações em I e em C) e a uma elevação na preferência pela liquidez. Para chegar a um nível de equilíbrio, com uma redução no desemprego, KEYNES preconiza a necessidade de intervenção do governo na economia, com políticas adequadas de investimento e estímulos à demanda. Dessa forma, se poderia expandir os níveis de renda e de emprego, a partir de correspondentes aumentos em investimento e em consumo.

A busca do equilíbrio numa economia, aos níveis desejados de pleno emprego, requer a adoção pelo Estado de um conjunto de instrumentos de política econômica. Na medida em que a política econômica é tida como a ação deliberada do governo no sentido de estabelecer alterações em setores ou conjunturas tidas como inadequadas, inicia-se igualmente, nessa época, a estruturação de um processo de geração de políticas que buscava, via implementação, uma aceleração das mudanças e das etapas que permitissem a viabilização de um estágio de desenvolvimento. Aceita-se também que o

desenvolvimento não deveria ser um fim em si mesmo mas, muito especialmente, uma maneira de possibilitar a ampliação e o acesso a mais segmentos da sociedade de um estado de bem-estar.

A recomendação em termos de intensificação da atuação do governo, é materializada de diversas formas como, por exemplo: realização de investimentos; expansão dos gastos em consumo e salários; maior presença nas atividades de fluxo monetário da economia: negociando títulos de médio e longo prazo, administrando o meio circulante e o estoque de moedas, financiamentos, definindo níveis de taxas de juros; uma maior presença em termos das questões fiscais - tributárias: impostos, arrecadação em geral, déficit e superávit nas contas públicas; e, até chegar à definição e estabelecimento de todo um sistema de regulamentação sobre a economia. Igualmente, o setor privado, na medida em que usufruía dos benefícios proporcionados pela maior presença do Estado, identifica algumas vantagens anteriormente inexistentes, passando então a apoiar e estimular, cada vez mais, a intensificação da atuação do governo.

Outro trabalho importante é lançado por essa época: *An Economic Policy for 1936*, de TINBERGEN(57). A pesquisa em econometria surge também nos anos 30: a "Econometric Society", foi criada em 1930, tendo por fundadores TINBERGEN, FRISCH e FISCHER.

(57) Economista holandês, Jan Tinbergen recebeu em 1969 o prêmio Nobel de Economia pelo conjunto de sua obra, na qual estabeleceu uma forma de estruturar a política econômica.

2.5.3.2 O Modelo TINBERGEN

Nesse ambiente de mudanças é dado início a estruturação de uma “teoria de política econômica”, a qual passa a se beneficiar então de alguns suportes importantes. Um deles é a teoria keynesiana, já citada; o outro, é a criação de uma metodologia para avaliar e quantificar os “agregados econômicos”, ou seja, índices relativos ao desempenho de uma economia e que possibilitou a estruturação de um sistema de contas nacionais(58).

No começo dos anos 30, TINBERGEN lança as bases da Teoria Quantitativa de Política Econômica- TQPE, que busca estabelecer o perfil da atuação do governo em relação à sua capacidade de intervenção e as necessidades da economia de um país. A TQPE é tida como o modelo mais detalhado no campo da política pública. Ela estabelece que o governo atua como um agente econômico autônomo, sendo o *policy maker* aquele que age como um agente de escolhas do governo. A metodologia econométrica, gradativamente, passa a ser cada vez mais usada e aperfeiçoada, constituindo-se em uma ferramenta importante na estruturação e no uso da TQPE.

Cabe destacar que não se vislumbrava à época do surgimento da TQPE, a possibilidade de ocorrência de um conjunto de obstáculos que, mais tarde, vieram a exercer importante influência no que passou a ser conhecido como *processo de desestatização*. Ao final dos anos 80 e todo o período dos anos 90, como decorrência de novas formas de priorização na atividade econômica e no pensamento econômico, com a maior autonomia do capital internacional, com o avanço da integração das economias mundiais, ao lado da intensificação da comercialização entre países, é o momento em que o setor público dá início à etapa de

(58) O sistema de contas nacionais é atualmente padronizado em nível mundial, a partir das diretrizes metodológicas da Organização das Nações Unidas-ONU. Essa unificação é que permite a comparabilidade dos agregados econômicos de países diferentes.

privatização(59), com a venda de suas empresas para o setor privado, considerado mais adequado para exercer a função que até então era exercida pelo estado-empresário. É o período em que as necessidades obrigam o Estado a ser mais eficiente e, a se circunscrever, tão somente, ao exercício das chamadas tarefas típicas de governo: saúde, educação, segurança, regulamentação, etc. Adquire então força, de forma mais incisiva, a crença de que o setor privado tem condições de ser melhor empresário que o setor público. Ao Estado cumpre reduzir custos, tornar-se menos pesado, ser mais ágil, desempenhar um número menor de responsabilidades, no sentido de facilitar sua ação. Estas funções se tornam difíceis de viabilizar na mesma proporção em que o redimensionamento interno da máquina estatal encontra barreiras na legislação vigente, permitindo reduzida margem de manobra ao setor público. A saída então preconizada, ou seja, a privatização, passa, cada vez mais, a ser utilizada como argumento para o Estado agilizar e melhorar sua atuação.

Também a contribuir para essa mudança de prioridades, estão o esgotamento da capacidade de investimento do governo, além das dificuldades de manutenção dos níveis de arrecadação e da sequência de sucessivos déficits públicos verificados.

Na sua abordagem sobre a Teoria da Política Econômica, TINBERGEN distinguiu entre variáveis objetivos (ou variáveis efeitos em um sentido amplo) e variáveis instrumentais (ou variáveis causas também em sentido amplo). Pôs em destaque que a *teoria econômica convencional* aceita os valores das variáveis instrumentais como dados e analisa seus efeitos econômicos, enquanto que a *teoria da política econômica* (pelo menos em um modelo de objetivos fixos) aceita que os valores desejados das variáveis objetivos são dados e calcula o conjunto de valores das variáveis instrumentais que se requerem para alcançar o objetivo fixado.

(59) Como exemplos de países que adotaram programas de privatização, com a redução gradativa do grau de participação do governo na atividade econômica, podem ser mencionados: Inglaterra (ao final do Governo Tacher, na década de 80), França e Chile.

TINBERGEN separa “política quantitativa” estritamente, pelo menos para análise teórica, da “política qualitativa”, tal como a nacionalização de uma indústria ou a criação de um monopólio onde antes existia um mercado competitivo. Esta distinção é importante, mormente no sentido matemático, porque os sistemas correntes de equações a diferença ou diferenciais não podem incorporar facilmente grandes perturbações.

As variáveis envolvidas num problema de política econômica são classificadas por TINBERGEN(1972: cap.2) da seguinte forma:

1.) os dados ou variáveis externas ou fatores não controláveis:

são variáveis que, em algum sentido, são externas ao complexo considerado. Habitualmente, o complexo será, neste contexto, uma nação; mas, poderá ser o mundo em geral ou um determinado setor do país. Elas se relacionam ou com o mundo externo, isto é, outros países ou setores, ou com variáveis extra-econômicas, como, por exemplo: naturais, técnicas, legislativas, etc. Exemplos importantes são: “os preços dos mercados mundiais”, nos casos em que um único país é considerado; safras, ou políticas internacionais. Suas variações serão consideradas como dados;

2.) variáveis objetivos ou fins:

são variáveis consideradas relevantes para o bem-estar geral. Podem ser também variáveis estratégicas para um estado de equilíbrio, tal como o déficit no balanço de pagamentos, ou certo grau de estabilidade do emprego. Em princípio, as variáveis objetivos são definidas de forma a permitir o máximo de bem-estar. O conjunto de medidas destinadas a alcançar esse máximo podem ser chamadas também de política ótima. O objetivo da política econômica pode ser alcançado com a ajuda de dois tipos diferentes de medidas:

a) *política quantitativa* : trata-se da mudança, dentro do contexto qualitativo de uma dada estrutura, de certos parâmetros ou instrumentos de política;

b) *política qualitativa*: significa a mudança de certos aspectos qualitativos da estrutura econômica. Como exemplos de mudanças qualitativas, TINBERGEN cita:

- b.1) a criação de monopólio, onde existia antes um mercado competitivo ou, em sentido oposto, a dissolução de monopólio existente;
- b.2) o estabelecimento de uma união alfandegária;
- b.3) a nacionalização de uma indústria ou de certo número de indústrias.

3.) Instrumentos ou parâmetros políticos:

Estas variáveis são controladas pelo governo, e pertencem à classe de “dados” da teoria econômica, embora não neste contexto. Exemplos podem ser as várias taxas de impostos ou a taxa de câmbio ou mesmo o nível de salário. A escolha dos instrumentos está intimamente associada ao tipo de objetivos.

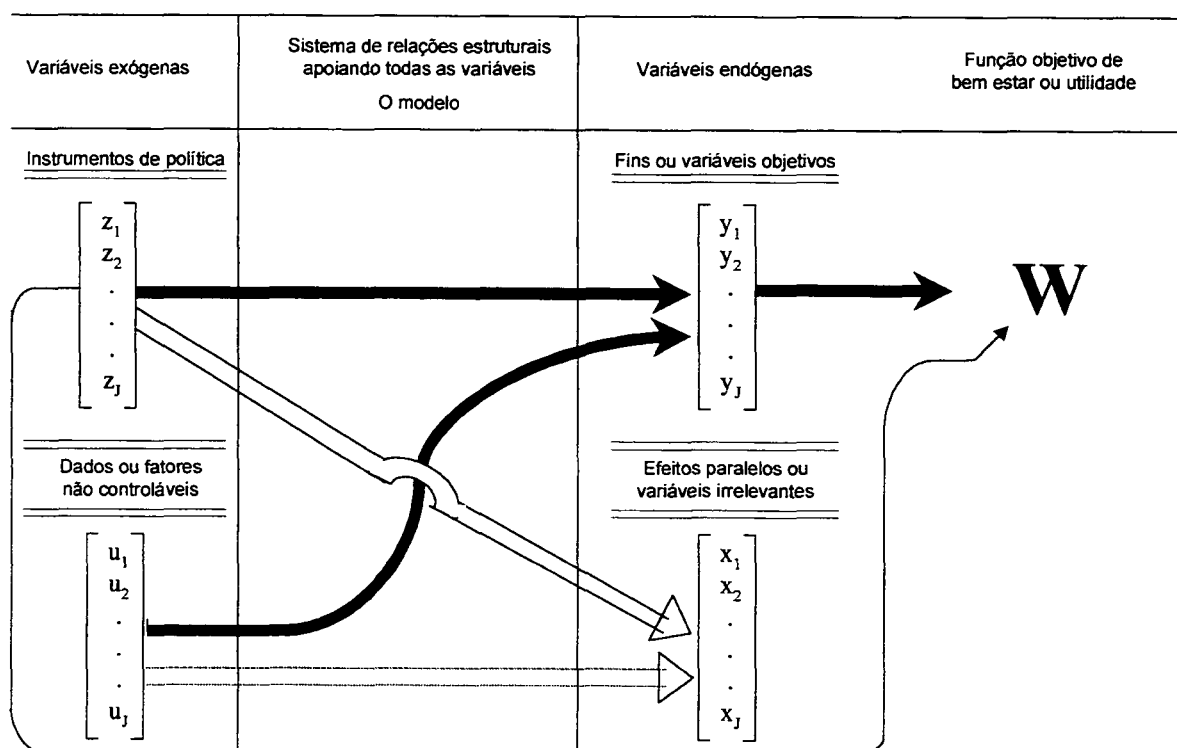
4.) Variáveis irrelevantes:

Também chamadas de efeitos paralelos, incluem-se aqui todas as variáveis econômicas não incluídas nos objetivos. São aquelas variáveis que embora indispensáveis numa descrição fiel da economia considerada, não são julgadas interessantes para a política econômica estudada. O seu número pode ser grande: conforme a política podem ser consideradas por exemplo, rendas nominais, preços, etc., ou ainda subdivisões politicamente irrelevantes das variáveis objetivos.

A FIGURA 1, apresentada a seguir, pode ser útil no esclarecimento da classificação de variáveis em um modelo de política tipo TINBERGEN. Os componentes aleatórios do modelo político não estão explícitos no diagrama. Ademais, a flecha de traço grosso vai desde o vetor instrumento até a função de bem-estar W , diminuindo provavelmente a importância desta conexão porque uma imputação de custos sobre a base, seja de preços sombras ou gasto monetário direto, pode, em muitos casos, dever-se às variáveis instrumentais usadas pelo *policy maker*. De todas as formas, a função de bem-estar W pode incorporar como elementos variáveis instrumentais, em adição às variáveis objetivos.

FIGURA 1

A teoria da política econômica.



Fonte: Fox, Sengupta e Thorbecke, 1979, op. cit. , p. 28

Dessa forma, pelo modelo de TINBERGEN, conforme visto acima, a teoria da política econômica, em sua essência, pode ser considerada como um conjunto de instrumentos (ou meios) que, à proporção em que são dosados ou calibrados nas intensidades desejadas ou consideradas adequadas, permite que se alcance um ou mais dos objetivos(ou metas) de política governamental. Esses objetivos são escolhidos pelo governo dentre uma gama mais extensa de necessidades, na maioria das vezes. A forma da escolha e a respectiva priorização não possuem um padrão específico. A crítica que se faz ao uso tão intenso e freqüente da teoria da política econômica quantitativa tradicional é porque a mesma privilegia de maneira acentuada a consideração de variáveis exógenas, ou seja, os instrumentos, cuja utilização é calibrada em níveis nos quais se considera possam produzir os efeitos desejados. Esses efeitos (ou resultados ou respostas) são as variáveis endógenas, ou seja, as variáveis objetivos, que podem ser identificadas como as metas(ou objetivos) que deverão ser atingidas a partir da viabilização dos instrumentos.

Ao avaliar a TQ, MONTEIRO(1982:94) menciona que o conjunto de variáveis de política (ou o *policy-space*) no qual se definem as escolhas do *policy-maker* constitui-se de parâmetros e variáveis macroeconômicas que podem ser classificadas segundo o seu grau de relevância como indicadores de bem-estar econômico e social e de acordo com o seu grau de controlabilidade, ou seja, a extensão em que o *policy-maker* exerce controle sobre a trajetória de uma variável. Assim, podem ser classificados no conjunto de escolhas do *policy-maker*:

- 1.) instrumentos de política (parâmetros)(60): variáveis que não são indicadores de bem-estar econômico e social e cujas trajetórias estão sujeitas ao arbítrio do *policy-maker*. Podem gerar também, a partir de sua implementação, efeitos colaterais. Por exemplo: gastos públicos, impostos e taxas de câmbio são instrumentos de política, em relação aos quais o *policy-maker* deve observar algumas restrições, tais como:

(60) Estas variáveis são também denominadas de *instrumentais* ou exógenas. As variáveis-objetivo são também chamadas de endógenas. Ver: FURTADO(1967), p.203

- a) legais ou institucionais: alterações tributárias num ano fiscal só passam a vigorar no ano seguinte;
- b) físico-financeiras: volume de recursos consignado numa rubrica orçamentária ;
- c) outros tipos: os limites ao uso de um instrumento se vinculam ao nível alcançado no período anterior;

2.) objetivos de política (variáveis-objetivo): são aquelas cujo desempenho caracteriza de forma mais direta a razão de ser da política e sobre as quais o policy-maker exerce pouco controle. Podem ser viabilizados a partir dos instrumentos. Exemplos: emprego, crescimento, inflação, concentração de renda;

3.) outras variáveis: aqui se incluem as variáveis cujo desempenho não caracteriza diretamente a razão de ser da política e em relação às quais o arbítrio do *policy-maker* é mínimo ou mesmo nulo. Pressupõe-se que esse conjunto de variáveis é aleatório.

A FIGURA 2, a seguir, é a representação gráfica da interpretação de MONTEIRO.

FIGURA 2**Classificação de Variáveis de Política**

		Grau de Relevância da Variável como Indicador Sumário de Bem-Estar Sócio-Econômico	
		Grande	Pequeno
Grau de Controlabilidade Exercida pelo Policy-Maker sobre a Variável	Pequeno	Objetivos de Política (y)	Outras Variáveis (z)
	Grande	Outras Variáveis (z)	Instrumentos ou Parâmetros de Política (x)

Fonte: J.V.Monteiro, p.95

Quando cita que um aspecto enganoso da abordagem da teoria econômica convencional para a formulação de políticas resulta da excessiva ênfase que ela coloca na dimensão racional, ou intelectual, das decisões de política, MUELLER(1982:94), faz referencia a outros autores e destaca:

“A emergência de uma política pública envolve um processo bastante complexo, que possui duas dimensões principais: uma dimensão de racionalidade e uma social ou de poder, que tem a ver com as interações entre os grupos sociais que tentam exercer influência e os encarregados das decisões de política”.

A teoria convencional, portanto, privilegia apenas a dimensão racional do processo, ignorando completamente a fundamental e complexa dimensão de poder.

Uma extensa relação de instrumentos de política econômica é apresentada por KIRSCHEN (1969). Neste texto, o autor relata a experiência dos governos de diversos países, com a utilização de 60 instrumentos aproximadamente (ou *variáveis exógenas*), para viabilizar prioridades definidas pelo setor público, em termos de objetivos de política econômica. Algumas dessas variáveis exógenas são complementares ou coadjuvantes entre si e atuam de forma integrada para a viabilização do(s) objetivo(s). Mas, um outro conjunto dessas variáveis exógenas, se utilizadas simultaneamente, serão conflitantes entre si, de tal forma que dificultará a viabilização do(s) objetivo (s) desejado(s). Ou seja, conforme o objetivo a ser atingido, o uso de um ou mais instrumentos pode contribuir para a respectiva viabilização; em outras situações, os instrumentos possuem características tais que a sua aplicação simultânea, limitará a viabilização do(s) objetivo(s) definido(s).

De outra parte, em termos de objetivo(s) de política econômica ou *variáveis endógenas*, KIRSCHEN(1969) apresenta em seu estudo um conjunto de 12(doze) objetivos com características macroeconômicas, definidos pelos governos dos nove países pesquisados e com níveis diferenciados de prioridade, cuja consecução decorre da utilização dos instrumentos, ou variáveis exógenas, ou, numa outra linguagem, ferramentas ou meios. Em trabalho posterior, KIRSCHEN(1978) identifica um número maior de objetivos: 22(vinte e dois). Considerando que o trabalho de KIRSCHEN (e colaboradores) discorre sobre diferentes estratégias de políticas econômicas elaboradas em diversos países da Europa e Estados Unidos, a constatação a ser feita é que, com o correr do tempo, a complexidade, sofisticação ou especificidade dos problemas econômicos , irão condicionar os governos desses países a ampliarem o número de objetivos a serem atingidos nas respectivas economias, bem como ampliar o conjunto de instrumentos no sentido da respectiva viabilização. Ou seja, as necessidades

adicionais agem como fator estimulador na identificação e utilização de novas alternativas de solução, até então não utilizadas⁽⁶¹⁾. Uma outra preocupação fica também muito clara: manter o "status" alcançado.

O que a "nova economia política", ou "economia institucional", ou "teoria da escolha pública" propõem? Elas estabelecem que as políticas elaboradas pelo governo, são relacionadas e dependentes de fatores não exclusivamente limitados pela teoria econômica. No conjunto das políticas públicas, onde pode-se situar diferentes tipos de políticas, elas estão a depender de um conjunto mais amplo de variáveis, não contempladas pela teoria econômica convencional. O estudo desse rol mais extenso de variáveis é que deverá fornecer condições para que os problemas de política pública sejam melhor avaliados, sob uma abordagem mais integrada, holística, e, por consequência, possa permitir uma solução mais duradoura, com resultados onde os benefícios possam ser estendidos para um conjunto mais amplo da sociedade. Dessa forma, a política para o complexo papel celulose será avaliada a partir dessa abordagem mais ampla e, para tanto, o modelo a ser utilizado é o Modelo de SMITH.

A política econômica, tida como a atuação deliberada do governo, de forma autônoma ou induzida, no sentido de atingir objetivos previamente estabelecidos, em relação a temas ou questões por ele priorizados, utiliza tradicionalmente os fundamentos da teoria econômica. Mas, como destaca FREY (1983), a política econômica não deve ser apenas a aplicação da teoria econômica. Muito mais, ela requer que se ultrapassem as fronteiras da área econômica e que se leve em consideração, igualmente, a esfera política. A política econômica bem sucedida depende em muito da combinação de ações econômicas e ações políticas. É formulada e implementada pelo Estado, a quem cabe também a responsabilidade perante a sociedade, pela elaboração e implementação das políticas públicas.

(61) Em relação ao que aqui se denomina modelos tradicionais de política econômica e a necessidade de novas alternativas de soluções, uma abordagem importante é feita por Celso Furtado (1967, capítulos 17 e 18). Ele destaca: "Na medida em que os objetivos da política econômica se tornam mais complexos, também mais complexos tem que ser os instrumentos dessa política. Com efeito: cada novo objetivo de política econômica exige que se ponha à disposição das autoridades centrais pelo menos um novo instrumento de ação" (p. 203).

O horizonte do Estado não se limita à política econômica que, na verdade, constitui tão somente uma dentre as diversas categorias de políticas públicas possíveis. A política econômica deverá se pautar por uma interação com o meio ambiente total e não apenas com as variáveis econômicas. Ao estabelecer a busca dessa simbiose com o ambiente se estará maximizando as possibilidades de sucesso da política governamental, da atuação do Governo, enfim, do processo de tomada de decisões pelo setor público. A ampliação do horizonte já implica na adoção de uma postura institucionalista ou não-ortodoxa..

O que caracteriza a economia política não-ortodoxa⁽⁶²⁾ é a combinação de uma avaliação crítica à teoria vigente com um conjunto de idéias novas e originais, em substituição. Os economistas não-ortodoxos tem como ponto comum as seguintes premissas:

- 1º) a economia é parte de um sistema sociocultural. Ela é formada por esse sistema e, simultaneamente, influencia a cultura e a sociedade; a economia só pode ser entendida de modo transdisciplinar;
- 2º) as instituições desempenham papel relevante na vida econômica;
- 3º) o poder e o conflito são elementos centrais na economia e na sociedade;
- 4º) o desenvolvimento é evolutivo, isto é, se dá através do tempo, não podendo ser revertido. Os principais determinantes do crescimento econômico são a tecnologia, o conhecimento e as mudanças de preferências;
- 5º) os problemas dos países em desenvolvimento e das regiões atrasadas dentro dos países ricos, devem ser objeto de análise intensa e de envolvimento político;

(62) Ou dos economistas não-ortodoxos. Dentre os não-ortodoxos, podem ser citados VEBLEN, COMMONS, MITCHELL, que deram origem à escola institucionalista. Outros economistas também se destacam entre os não-ortodoxos: GALBRAITH, HIRSCHMAN, BOULDING, além de PERROUX, KORNAI, KALDOR e SALIN.

6º) em termos metodológicos, a relevância é tida como mais importante que o rigor. Faz-se uma tentativa de perceber os grandes problemas, mesmo que estejam fora do alcance de uma análise formal.

SCHUMPETER, através da sua proposta de democracia na forma de competição partidária, seus conceitos de empreendedores dinâmicos e do processo de destruição criadora, identifica um economista político não-ortodoxo, precursor da teoria econômica da política.

Um dos pesquisadores responsáveis por uma extensa obra a respeito das limitações da "teoria econômica convencional" é HERBERT SIMON. Com uma extensa obra produzida, ele tem dado uma contribuição significativa à teoria econômica, na medida em que tem centrado grande parte da sua produção à chamada "teoria das organizações".(1981) Ao estabelecer como constantes, determinados fatores organizacionais e institucionais, a teoria econômica convencional amplia o seu percentual de limitação e de introspecção. MONTEIRO (1982) qualifica a "teoria das organizações" de SIMON como a "nova face do institucionalismo"

A busca de uma "nova economia política", ora enfatizando a organização, ora enfatizando a instituição é estimulante e, ao mesmo tempo, inquietante. No primeiro caso, é estimulante porque trata-se de um desafio a ser vencido, um indicativo de insuficiência e fragilidade do aparato teórico estruturado pela Ciência Econômica. De outra parte, é inquietante porque a cada dia, cada vez mais, o economista é colocado diante de questões para as quais sente as limitações quando se dispõe a encetar um corpo de análise e justificativa.

Em LANGE, encontra-se mais uma vez, amparo que permite enfatizar o papel das instituições. Ele define a economia como "a ciência da administração de recursos escassos na sociedade humana". E esta Economia, subdividida em várias partes, tem como destaque entre aquelas mais importantes, a "economia institucional", que se refere ao estudo da influencia de instituições sociais particulares na administração dos recursos escassos"(1981).

Alguns dos aspectos intrínsecos do aparato institucional são tratados por FREY(1983), quando ele define e identifica os quatro componentes de uma “moderna teoria das instituições”:

- 1.) partidos políticos;
- 2.) governo;
- 3.) grupos de interesse e
- 4.) burocracia.

Economistas brasileiros, a partir de esforços isolados mas que já tendem a assumir as características de movimento consolidado, também vem garimpando o veio da “nova economia política” e da “economia institucional”, numa mobilização que visa alternativas mais concretas para a formulação e análise da política econômica. Cabe citar os textos de MUELLER (1982; 1984) e MONTEIRO(63).

2.5.4 O modelo institucional

Os resultados ou efeitos decorrentes da implementação das políticas econômicas tem-se demonstrado, em muitos casos, insuficientes ou aquém das reais necessidades em relação ao meio ambiente ou conjuntura na qual se inserem. Quando formuladas e implementadas, desconsideram-se fatores e insumos organizacionais, políticos, éticos e sociais, por exemplo. De outra parte, uma espécie de “auto-suficiência” da economia tradicional se constitui numa barreira ao vislumbre da existência de algo mais do que aquilo que, tão somente, uma visão endógena permite obter. A omissão de variáveis importantes na tomada de decisão só contribui, portanto, para limitar a eficácia da política implementada a partir da atuação do economista (ou teoria econômica convencional). Dentre as variáveis, cabe destacar :

- a) grupos de pressão;
- b) burocracia pública;
- c) partidos políticos;
- d) o cidadão - eleitor ;
- e) Congresso Nacional ou Parlamento;
- f) demais poderes constituídos.

(63) Textos de MONTEIRO estão citados na Bibliografia, ao final do trabalho.

Os conceitos da “economia institucional”, desde que utilizados adequadamente, podem contribuir para aumentar a eficácia das políticas governamentais, pois que atuam de forma a suprir as deficiências da economia ortodoxa. Nesse sentido, é feita a seguir uma abordagem sobre a economia institucional .

MYRDAL (1978; 1979) menciona em alguns de seus trabalhos a tendência de mudança de foco da atual análise da economia convencional. Ele destaca que “uma abordagem mais institucional ganhará terreno simplesmente porque é necessária para se enfrentar de modo efetivo os problemas práticos e políticos que atualmente nos estão sufocando e que estão ameaçando esmagar-nos” . MYRDAL admite a necessidade de uma “economia mais pragmática”, que considere todo o sistema social e tudo que possa exercer influência na área econômica.

A economia é um instrumento, não um fim. Esta pode ser identificada como a grande omissão da economia tradicional, que se fecha diante das questões não-econômicas, limitando as variáveis de análise. O estilo de dinamização da sociedade e a intensificação e complexidade dos problemas que requerem soluções amparadas na teoria econômica, deverão, segundo MYRDAL, “condenar a atual economia convencional à mediocridade e irrelevância, *pari passu* à prevalência da economia institucional”.

A Escola Institucionalista tem como principal expoente VEBLEN (1857-1929). Dentro do pensamento econômico, ele tem sido identificado como a mais expressiva contribuição americana. Os pontos principais que podem ser apresentados como representativos do institucionalismo são os seguintes(64):

1. a economia deve ser estudada de uma forma sistêmica: deve-se buscar a inter-relação com o “todo econômico” e com o ambiente externo;

(64) Estas referências estão contidas em: HUNT, 1982; DOELLINGER, 1980; VEBLEN, 1966 e 1974; OSER & BLANCHFIELD, 1983.

2. a vida econômica é regulada pelas instituições e não pelas leis econômicas. Como instituição, os membros dessa escola classificam um extenso perfil: o Congresso Nacional, uma empresa pública, os padrões de comportamento grupal aderentes a uma cultura, hábitos e costumes, modo de pensar, estilo de vida, estrutura legal;
3. não existem verdades econômicas permanentes; há que se considerar as mutações ambientais, em termos de tempo e local (aspectos conjunturais-estruturais e geográficos) ;
4. na medida em que reivindicam pelo estudo das instituições econômicas em termos de evolução e funcionamento, como tema central da economia, defendem também o conhecimento não apenas de Economia, mas da História, da Antropologia Cultural, da Ciência Política, da Sociologia, de Filosofia, da Psicologia (abordagem “holística”);
5. os institucionalistas reconhecem a existência de sérios “choques de interesses”, que exigem para sua superação um governo imparcial e representativo;
6. os institucionalistas tem uma tendência a condenar o “laissez-faire” e reivindicam um maior envolvimento governamental em assuntos econômicos e sociais. Sob esse aspecto, antecederam KEYNES;
7. os institucionalistas tem restrições à utilização da Matemática na Economia, pois que esse procedimento inibiria determinantes institucionais do comportamento econômico. Geralmente, o instrumental matemático ignora as mudanças que ocorrem nas instituições econômicas e sociais e no processo econômico como um todo.

3. MATERIAL E MÉTODOS

3.1 OS PRODUTOS ELABORADOS PELO COMPLEXO PAPEL CELULOSE

3.1.1 Introdução

Dentre as principais características comuns à indústria de papel e celulose em todo o mundo, podem ser mencionadas⁽⁶⁵⁾:

- 1.) otimização do aproveitamento da madeira;
- 2.) obtenção de economias de escala que permitam saltos na oferta decorrentes da expansão ocorrida nas escalas mínimas de produção;
- 3.) realização de investimentos em aumento da capacidade produtiva de forma cíclica, levando a períodos de excedentes de oferta e, conseqüentemente, de preços deprimidos;
- 4.) espostas rápidas às demandas ambientais, que são utilizadas como elemento de marketing;
- 5.) existência de barreiras à entrada de novos concorrentes, em decorrência dos:
 - a) altos investimentos requeridos;
 - b) aumentos de oferta que antecedem as elevações na demanda ;
 - c) necessária disponibilidade de madeira a preços competitivos;

(65) BNDES, 1994 .

- 4.) a produção de celulose apresenta-se concentrada em grandes grupos/empresas que, em sua maioria, atuam também na indústria de papel e na transformação da madeira;
- 5.) identifica-se uma mudança nas relações entre produtores e clientes, no sentido de uma diferenciação de produto cada vez maior, deixando para trás o tratamento tradicional de *commodity*.

3.1.2 Os principais produtos do complexo

O setor de papel e celulose, é responsável, basicamente, pela geração dos seguintes produtos:

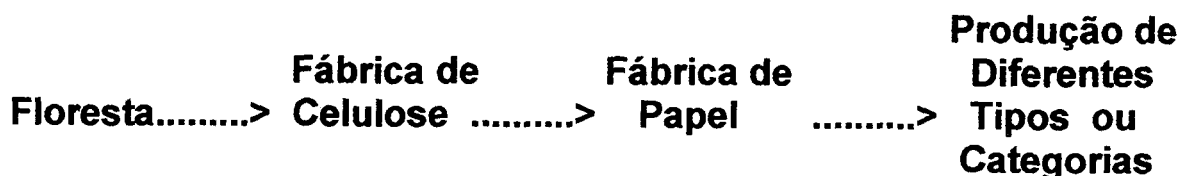
I) Celulose:

1. pastas químicas e semi-químicas:
 - a.) fibra curta: branqueada e não branqueada
 - b.) fibra longa: branqueada e não branqueada;
2. pasta mecânica;

II) Papéis:

1. imprensa periódica;
2. escrever e imprimir;
3. embalagem;
4. industriais e outros(fins sanitários, cartões e cartolinas, papéis especiais)

Esquemáticamente, o processo de produção do setor papeleiro -celulósico pode ser representado da seguinte forma:



3.1.2.1 CELULOSE

A celulose pode ser:

- a) de fibra curta, originária do eucalipto e que oferece maior absorvência e menor rugosidade. Destina-se à produção de papel para impressão e para escrever. A celulose de fibra curta, derivada do eucalipto, representa de 65% a 68% da produção nacional.
- b) de fibra longa, oriunda do *Pinus* e que apresenta maior resistência. É utilizada na fabricação de papel “kraft”, mais resistente, utilizado nas embalagens de papel ondulado.

As pastas mecânicas são utilizadas na produção de papel jornal, cujo reforço é feito com fibra longa

A produção de celulose está concentrada em cinco estados: Espírito Santo, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará.

A produção de celulose brasileira tem dois destinos(66):

- 1º.) o consumo cativo das empresas integradas à fabricação de papel: neste caso, estão as grandes empresas da indústria de papel, que destinam de 70 a 75% da produção ao mercado interno;

(66) Conforme: "Conjuntura Econômica", agosto 1996, p.52-53

2º.) comercialização: nesta situação, incluem-se os fabricantes de *celulose de mercado*, cuja produção está voltada, basicamente, à exportação.

A indústria de *celulose de mercado* no Brasil é constituída pelas seguintes empresas: 1.) Aracruz; 2.) Cenibra; 3.) Bahia Sul; 4.) Riocell; 5.) Jari Celulose.

Todas elas utilizam tecnologia de última geração e mantêm elevado padrão de controle ambiental do processo produtivo. Essas cinco empresas estão integradas a uma base florestal e possuem uma infra-estrutura de transporte própria, o que lhes permite- como a Aracruz e a Cenibra, por exemplo- usufruir de um dos custos portuários mais baixos do mundo. As condições climáticas favoráveis e as técnicas avançadas em silvicultura tem possibilitado à indústria, no Brasil, alcançar elevada produtividade, que se reflete nos baixos custos da madeira, conferindo-lhe enorme vantagem competitiva.

Todavia, os custos financeiros elevados, característica particular da economia brasileira, tornam o custo total próximo ao dos competidores internacionais. Operar a custos baixos é condição indispensável para participar de uma indústria bastante sensível a retrações econômicas e, portanto, sujeita a acentuadas oscilações de preços.

Com a ocorrência de um aumento das cotações da celulose no mercado internacional, no biênio 1994-95, este setor industrial conseguiu reverter o processo de crise que prevaleceu no início da década. O preço, que havia caído de US\$ 818/tonelada, no último trimestre de 1989, para US\$ 319/tonelada, no mesmo período de 1993, voltou a se recuperar, alcançando US\$ 688/tonelada, no último trimestre de 1994. As cotações continuaram em ascensão, mantendo-se em patamares elevados durante quase todo o ano de 1995, mas, a partir de novembro nova reversão sobreveio, registrando quedas acentuadas no começo de 1996.

Um dos fatores que contribuíram para este declínio de preços foi o desempenho da economia alemã(67). A economia da Alemanha, que havia crescido 6% no primeiro semestre de 1995, apresentou crescimento próximo de zero no terceiro trimestre e registrou queda no quarto trimestre do ano. Como a economia da Alemanha exerce influência sobre os demais países europeus, houve retração da demanda. Por outro lado, o nível de estoques já vinha aumentando nos EUA e a oferta por parte das empresas norte-americanas no mercado europeu se revelou excessiva, afetando de forma drástica as cotações da celulose.

A partir de junho de 1996, novos indícios surgem no mercado:

- 1.º) ocorre um aumento nas cotações, por conta da redução da oferta de celulose e o acréscimo na demanda de papel ;
- 2.º) as empresas passam a demonstrar maior cautela nos seus planos de expansão.

No Brasil, a produção total de celulose atingiu 5,9 milhões de toneladas em 1995, tendo-se mantido praticamente no mesmo nível do ano anterior. Desse montante, 31% foram exportados e o restante foi destinado à fabricação de papel.

Cinco empresas dominam as exportações brasileiras de celulose. A ARACRUZ detém, aproximadamente, 51% das vendas totais. A JARI, que até 1987 produzia celulose de fibra longa, a partir de 1998 dedica-se apenas à fibra de eucalipto (curta). Neste caso, com relação à celulose sulfato branqueada, os principais países consumidores são: Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Itália, os quais, somados, representam mais de 50% da demanda mundial. Nesses mercados, destaca-se a rapidez do crescimento da participação da fibra de eucalipto.

(67) A avaliação é de Ludwig Moldan, da Associação Brasileira dos Exportadores de Celulose - ABECEL, contida em AGROANALYSIS, jun/96 e citada em "Conjuntura Econômica", ago/ 96.

As pastas destinadas à fabricação de papel resultam do processamento industrial de fibras vegetais. No Brasil, cerca de 96% das fibras utilizadas são de origem arbórea, enquanto que os 4% restantes são de bagaço de cana, sisal e bambu(68). A industrialização dessas fibras pode ser de duas formas:

- a) por processo químico, dando origem à celulose;
- b) por processo mecânico, resultando em pastas de alto rendimento(PAR), cuja produção corresponde a apenas 8% do total, em razão desse processo utilizar de forma intensiva a energia elétrica, o que contribui para elevar os custos.

Existe a possibilidade do setor vir a tornar-se importante fonte gerador de divisas para o país, a partir da exportação de celulose branqueada fibra curta. As possibilidades de exportação e de substituição de importações de celulose branqueada de fibra longa e de alguns tipos de papéis constituem aspectos considerados relevantes em relação ao setor. Alguns fatores podem ser destacados em relação às vantagens comparativas do Brasil em comparação com outras economias. Dentre eles, menciona-se os seguintes:

- 1.) produtividade: o clima e a utilização de biotecnologia e de engenharia genética favorecem a produtividade brasileira. Para a produção de 500 mil toneladas de celulose são necessários 50 mil hectares de madeira, enquanto na Escandinávia são necessários 800 mil hectares;
- 2.) tempo de crescimento: uma floresta de eucalipto leva cerca de seis a sete anos para chegar ao ponto de abate, enquanto que a de *pinus* leva de 11 a 15 anos. Em alguns países, essa idade é maior: nos EUA o *pinus* leva de 20 a 30 anos e no norte da Europa (países escandinavos) leva até 50 anos para crescer;

(68) Os recursos fibrosos não lenhosos tais como: sisal, bambu, bagaço de cana e palha, são utilizados como matéria prima para a produção de polpa no Brasil. No período 1985-90, a quantidade produzida a partir dos não lenhosos apresentou um lento crescimento, por conta das dificuldades de coleta e ao seu uso alternativo como combustível. Em 1990, a produção respectiva alcançou 146.000 t no Brasil.

- 3.) custo da madeira: no Brasil, a principal matéria prima utilizada para a fabricação da celulose (o eucalipto) custa em torno de US\$ 108/t; nos países onde a madeira utilizada é o *pinus* o custo é maior: nos EUA, atinge US\$ 112/t e na Suécia chega a US\$250/t;
- 4.) estes aspectos resultam em custos internos inferiores em cerca de 29% em relação à média internacional, gerando assim uma vantagem comparativa importante para a indústria brasileira;
- 5.) legislação: a indústria brasileira consegue atender tanto a legislação brasileira, como também às rígidas normas de regulamentação ambiental exigidas pelos mercados norte-americano, francês e alemão.

Atualmente, a produção brasileira de celulose está baseada na utilização da madeira como matéria prima (95%), sendo o eucalipto a principal matéria prima vegetal (65% da produção total). O emprego do eucalipto como matéria-prima para obtenção da celulose, tem início em 1957, fato este que serve como marco de início de uma nova era tecnológica nessa área, para o Brasil.

O principal processo de produção utilizado no Brasil é o processo sulfato ou processo *kraft*. A partir de 1970, expansões de fábricas existentes e novas instalações de grande porte, com produção de até 1500 toneladas/dia de pasta celulósica, utilizando com sucesso tecnologias próprias, permitiram ao Brasil chegar a posição de 8º. produtor mundial de celulose e um dos principais fornecedores desse produto, que apresenta elevado grau de qualidade. Nesse sentido, muito contribuiu o esforço dos técnicos das indústrias nacionais, apoiados por centros de pesquisa e desenvolvimento vinculados às próprias indústrias ou às universidades.

Os países do primeiro mundo tem enfrentado alguns problemas que podem prejudicar suas perspectivas de aumento de produção:

- a) redução das áreas para reflorestamento;
- b) insuficiência no suprimento de energia.

O setor de celulose conta, no Brasil, com 1,4 milhão de hectares de reflorestamento próprios. O clima brasileiro favorece a plantação de eucaliptos, que representam 62% da área reflorestada, seguida pelo *Pinus*, com 36%. Nos principais países concorrentes, o clima favorece a plantação de *pinus*, sendo portanto maior a produção de fibra longa.

As limitações que os países desenvolvidos enfrentam, quando comparados aos países em desenvolvimento poderão representar importantes vantagens comparativas para que estes aumentem sua participação no mercado internacional de polpa e papel. Entre esses países, o Brasil está em posição de destaque devido a uma série de vantagens comparativas:

- a) possui áreas extensas apropriadas para reflorestamentos futuros;
- b) solo adequado para produção de espécies florestais próprias para a produção de polpa;
- c) condições climáticas favoráveis à exploração e cultivo.

A indústria brasileira do setor, tem procurado desenvolver e aplicar novas tecnologias para o desenvolvimento de matérias primas nacionais, como é o caso do processo de alto rendimento que emprega pouco ou nenhum reagente químico(69).

(69) Para estudos de novos processos, existe uma planta piloto, com capacidade para produzir 18 t de polpa por dia, no Centro Técnico de Celulose e Papel do IPT, que vem realizando trabalhos de desenvolvimento para madeiras de pinho, eucalipto, bambu e, principalmente, bagaço de cana (uma fonte de pasta celulósica, excedente da indústria de açúcar e álcool, mas pouco aproveitada para produção de papel no Brasil).

Com relação aos insumos químicos utilizados, cabe destacar o problema do suprimento de cloro/soda, que vem colaborando para que nos grandes projetos de celulose, sejam construídas unidades químicas próprias (soda-cloro-produtos clorados). Torna-se importante que os organismos governamentais, com condições para deliberar em relação a este aspecto, façam uma análise com o devido cuidado, a fim de evitar uma diversificação forçada do setor de celulose(*).

As fábricas de celulose tendem a se instalar próximas às florestas, face aos custos do frete da madeira. Um estudo realizado pela ANFPC(1992), a respeito do custo de produção de celulose, indicou a seguinte composição:

TABELA 6

Participação de Componentes no Custo de Produção da Celulose

Ordem	Tipo de despesa	Participação Percentual
1	Madeira	34%
2	Transporte	27%
3	Produtos químicos	14%
4	Mão-de-obra	7%
5	Energia elétrica	4%
6	Outros	14%
Total		100%

Fonte: ANFPC, 1992.

(*)Em relação a insumos químicos, o texto do I PNPC, contido no ANEXO II deste trabalho, aborda o assunto no item VI: Matérias Primas e VI-4: Outros Insumos.

3.1.2.2 PASTA DE PAPEL

No “complexo papel e celulose”, foram implementadas importantes alterações tecnológicas(70) que contribuíram para proporcionar benefícios diretos e indiretos a essa atividade produtiva. Dentre estas, cabe destacar o ocorrido com a pasta de papel, principal matéria prima no processo de fabricação de papel. De acordo com o Banco Mundial (1992, p. 139) até meados dos anos 70, a maior quantidade (67%) da pasta de papel produzida no mundo era elaborada por *processos químicos*. Os *processos mecânicos* respondiam por 25% da produção e os *processos mistos (semiquímicos)*, pelo restante, ou seja, 8%.

Cada método apresenta vantagens e desvantagens técnicas e ambientais:

- 1º.) os *processos mecânicos* tem um alto rendimento de fibras de resistência baixa. Demandam relativamente muita energia, mas causam pouco impacto no meio ambiente;
- 2º.) os *processos químicos* consomem menos energia, mas apresentam rendimento inferior. As fibras são resistentes e de alta qualidade. No entanto, possuem coloração escura o que, geralmente, requer um processo de alvejamento com cloro, o que causa um problema de eliminação de resíduos. Ademais, os métodos químicos geram também grandes volumes de demanda biológica de oxigênio (DBO) e de emissões de enxofre, a não ser que sejam instalados controles ambientais apropriados.

(70) Abordagens detalhadas a respeito de processos de fabricação de papel e celulose, podem ser encontradas em: 1.) Celulose e Papel: vol I – Tecnologia de Fabricação da Pasta Celulósica. São Paulo: SENAI-IPT, 1982; 2.) Celulose e Papel: vol II – Tecnologia de Fabricação do Papel. São Paulo: SENAI/IPT, 1982.

O maior mercado mundial de papel é o de papel-jornal, que costumava ser fabricado combinando-se 15% a 25% de pasta química com 75% a 85% de pasta mecânica. Com o salto nos preços da energia, ocorrido em meados dos anos 70, na esteira da primeira crise do petróleo, o custo de produção da *pasta mecânica* foi elevado. O preço da *pasta química* também subiu como decorrência dos rígidos controles ambientais e dos altos preços da madeira e dos produtos químicos. Os fabricantes voltaram-se, então, para a pasta produzida por métodos termomecânicos, cujos rendimentos e consumo de energia se assemelham aos dos *processos mecânicos*. Possuem como vantagem, no entanto, o fato de produzirem uma fibra mais resistente, que não precisa ser alvejada com cloro. O volume gerado de DBO é moderado. Utilizando a *pasta termomecânica* na sua mistura, os fabricantes de papel-jornal conseguiram reduzir os custos da matéria-prima em algo em torno de 5% ou até mais.

As vantagens decorrentes dessa redução de custos somadas à necessidade de novos investimentos para aumentar a capacidade de produção de pasta, fizeram crescer rapidamente o número de fábricas termomecânicas no mundo. De um número de quatro fábricas desse tipo, existentes em 1974, elas aumentaram rapidamente para um total de 50 no final de 1977, com outras 30 em construção ou projetadas.

Como demonstrativo de uma nova realidade, quase metade da capacidade suplementar instalada nos países da OCDE nos anos 80 consistia em fábricas termomecânicas. Mas continua ainda a ocorrer o predomínio dos *processos químicos* na obtenção de *pasta mecânica*.

O *método termomecânico* de produção proporciona algumas vantagens importantes para os países em desenvolvimento, quando comparados com os *processos químicos*:

- a) menores custos de capital;
- b) menor complexidade tecnológica;
- c) reduzido impacto ambiental.

Acrescente-se ainda o fato de que as fibras obtidas pelo *processo termomecânico* possuem uma maior resistência bem como uma qualidade superior às produzidas por *processos mecânicos*.

3.1.2.3 Papel

Mais de 80% da produção de papel, no Brasil, estão localizados nos estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina. Os produtores de papel podem ser divididos em três grupos:

1. os situados no Paraná e Santa Catarina, alguns com plantas também em outros estados, especializados nos segmentos de: embalagens *kraft* e papel de imprensa, e de imprimir com base na celulose fibra longa;
2. os instalados em São Paulo, que lideram os segmentos de: imprimir e escrever, cartões, cartolinas e papéis especiais baseados no uso de celulose de fibra curta. Produzem também: papel *kraft* - miolo e exportam *offset* e papel de escrever;
3. os produtores de papéis sanitários estão, em sua maioria, situados em São Paulo. Possuem um porte menor e atendem, principalmente, o mercado interno.

Um percentual significativo das indústrias de papel e papelão é verticalizado e tem seus produtos destinados aos mercados interno e externo. As fábricas de menor porte tem sua produção destinada somente ao mercado interno.

A .) Aparas de papel

As empresas que produzem papel e papelão utilizam como matéria-prima, além da celulose virgem, os papéis reciclados. A matéria-prima do papel reciclado é denominada **apara de papel**, e pode ser obtida de duas maneiras:

- 1.º) através do processo de acabamento de produtos gráficos;
- 2.º) por intermédio dos “catadores de papel”, que exercem sua tarefa nas ruas para posteriormente vender aos “sucateiros”, que efetuam a revenda aos “aparistas”.

Os “aparistas” são comerciantes que selecionam e prensam o papel em fardos, para vender às indústrias recicladoras. O produto final pode ser obtido por intermédio de papel usado ou então, através de mistura com celulose.

O papel reciclado pode ser utilizado de forma semelhante ao papel obtido 100% da celulose; no entanto, sua qualidade é inferior. Esse aspecto tem feito com que os consumidores tradicionais do papel reciclado sejam as indústrias de caixas de papelão, sacos e papéis sanitários.

Estima-se que o consumo de aparas pela indústria brasileira de papel, alcançava em fins de 1993, algo entre 1,5 e 1,8 milhão de t/ano, das quais 750 mil t/ano concentradas no estado de São Paulo. No ano de 1996, calcula-se que as empresas brasileiras reciclaram em torno de 2,2 milhões de toneladas de aparas de papel e produziram, aproximadamente, 2 milhões de toneladas de papel reciclado.

Do total de papel produzido internamente, cerca de 6,5 milhões de t, 32% é reutilizado por processo de reciclagem. Nos Estados Unidos, onde há grande volume de exportação de aparas de papel, o reaproveitamento se dá em valores ao redor de 40%; na Dinamarca, este percentual atinge 66% e, na Holanda, 73%. Em alguns segmentos, a marca brasileira é expressiva: de acordo com a ABPO-Associação Brasileira de Papelão Ondulado, o índice de reciclagem do segmento chega a 70%, valor que supera o dos Estados Unidos.

Um resultado importante decorre da reciclagem: cada tonelada de papel reciclado evita o corte de 25 árvores e economiza 28% no consumo de água e 34% no consumo de energia, quando comparado ao papel convencional.

B.) Utilização de Equipamentos

O setor de papel e celulose é um ativo demandante de equipamentos nacionais, cujo mercado é dominado por firmas estrangeiras aqui instaladas. Os níveis da indústria nacional de equipamentos para papel e celulose, na segunda metade dos anos 90, já possibilitam condições para se exigir índices de nacionalização de máquinas e bens de capital por volta de 80 a 85% para celulose e papel, respectivamente⁽⁷¹⁾.

C.) Poluição e Meio Ambiente

As unidades produtoras de papel e celulose são altamente poluidoras, tanto hídrica quanto atmosféricamente. Assim, devem ser obedecidas incondicionalmente as diretrizes emanadas dos órgãos governamentais envolvidos na questão, os quais, por sua vez, necessitam definir padrões nacionais de controle da poluição, de forma a evitar livre arbítrio em problema de tão elevada relevância. Um aspecto adicional a ser observado é a distinção que deve ser feita entre as novas unidades e aquelas já instaladas, para as quais seria necessário um escalonamento no tempo para a instalação de equipamentos de proteção ao meio ambiente.

(71) Para a viabilização desses índices, as áreas responsáveis pela política de bens de capital do governo, devem buscar a adequação do setor ao disposto na Resolução 9/77 do Conselho de Desenvolvimento Econômico- CDE.

3.2 A ESTRUTURA EMPRESARIAL DE PRODUÇÃO

3.2.1. Aspectos Gerais

A indústria brasileira de papel e celulose pode ser qualificada como possuindo uma estrutura oligopolizada. Algumas características justificam essa classificação, as quais, na realidade, não diferem do padrão predominante existente para essa mesma indústria instalada em outros países.

Conforme SIMONSEN (1969), para que uma indústria tenha a sua estrutura produtiva qualificada como de oligopólio, ela deverá possuir um pequeno número de grandes firmas que:

- a) concentrem sua produção;
- b) controlem a oferta do produto;
- c) tenham peso suficiente para afetar, com suas decisões, os preços de mercado.

Sob circunstâncias semelhantes, o acesso à produção ou entrada no mercado produtivo é difícil, por conta de aspectos como:

- a) nível de concentração de capital;
- b) tecnologia;
- c) comportamento do mercado internacional;
- d) volume de produção;
- e) outros fatores circunstanciais bem específicos também podem exercer limitação do acesso, como, por exemplo, a necessidade de obtenção de uma concessão governamental.

O empresário que pratica o oligopólio, na avaliação de LEVENSON e SOLON(1973), “se assemelha a um jogador de xadrez: antes de efetuar cada jogada necessita considerar as possíveis reações do adversário e estabelecer antecipadamente maneiras de agir contra elas”.

O oligopólio admite, pelas suas características, um numero grande de modelos de reações. Como situações limite, podem ser mencionadas, por exemplo:

- a) num extremo, pode ocorrer uma situação de oligopólio onde as firmas decidem atuar em conjunto, podendo dessa forma, obter uma solução de monopólio para a política de decisões referente a preço e produção;
- b) uma outra posição limite é aquela em que a empresa oligopolista altera preço e produção sem levar em conta as reações das empresas concorrentes, visto ter uma falsa noção da pouca inteligência e/ou ignorância deles, ou estar persuadido de que o seu retardamento de reação é suficientemente grande de forma que lhe permita obter uma vantagem temporária proveniente dessas alterações;

O oligopólio pode ser classificado sob duas formas: *puro* ou *diferenciado*. O oligopólio é *puro*(72), quando os concorrentes oferecem exatamente o mesmo produto homogêneo, a um único preço de mercado. Um exemplo que pode ser utilizado para ilustrar este caso, com poucas alterações, é o das indústrias produtoras de bens como aço, cimento e cobre. O oligopólio é classificado como *diferenciado* quando as empresas fabricam produtos com características qualitativas diferentes, embora todos eles se considerem substitutos próximos uns dos outros. Essas diferenças qualitativas é que permitem, dentro de certas margens, que as empresas cobrem preços distintos. É o caso, por exemplo, das indústrias de automóveis ou de cigarros.

(72) Também chamado de *homogêneo*. Na prática, esta é uma situação pouco frequente.

Uma constatação importante em relação às empresas que compõem um sistema de produção oligopolizado é que quanto maior o grau de diferenciação entre os produtos, menor a interdependência entre os oligopolistas.

A tomada de decisões dentro de um mercado oligopolista está sujeita a fatores diversos das outras formas de organização de mercado, adotando hipóteses de trabalho diferenciadas e de difícil generalização.

Dentre os fatores que caracterizam uma estrutura de produção em oligopólio, cabe destacar:

- a) o número de firmas que compõem o setor é pequeno;
- b) elas apresentam na média, um nível acentuado de interdependência de ações;
- c) a sobrevivência de uma está condicionada à sua capacidade de resposta e reação aos movimentos das demais, bem como à sua capacidade de se antecipar aos procedimentos das rivais.

Mas o elemento que pode ser tomado como a principal característica de um oligopólio, destacada por HAVEMAN e KNOPF, (1972: 191) é o conceito de "*pequena quantidade*" (*fewness*). Ao invés de um grande número de firmas produzindo e vendendo um dado bem, como no regime de concorrência perfeita- ou de uma única firma, no monopólio- existe um número intermediário- apenas algumas firmas. Além disso, o produto que os oligopolistas vendem não precisa ser homogêneo, como no caso da concorrência perfeita e do monopólio; pode ser diferenciado. A indústria siderúrgica é um oligopólio com um produto homogêneo- um pequeno número de firmas que fabricam o mesmo produto. A indústria automobilística é um outro caso de oligopólio, mas, no entanto, o seu produto não é homogêneo.

Como causas principais dos oligopólios podem ser apontados dentre outros fatores, os seguintes:

a) economias de escala: as economias de escala ocorrem quando uma firma observa seus custos médios decrescerem à medida em que ela própria vai se expandindo. Ao se ampliar, a firma descobre que pode usar novas técnicas que possibilitam torná-la bem mais eficiente. A expansão de uma planta industrial ocorre, em grande parte, em função das inovações tecnológicas;

b) fusões: este é um outro elemento ou fator que tem levado as empresas à formação de oligopólios, além da tecnologia, ou seja, a reunião de duas ou mais firmas existentes com o objetivo de compor uma única empresa, bem maior do que suas componentes isoladamente. O processo de fusão de pequenas firmas para formar outras maiores continua se constituindo numa das causas mais importantes para:

- a) existência de grandes empresas;
- b) alta concentração industrial;
- c) estrutura oligopolística de mercado.

Consegue-se identificar nos oligopólios, um padrão básico comum de comportamento, que se pode denominar de “**lógica oligopolística**” (HAVEMAN e KNOPF, 1972) : em decorrência do tamanho e do relacionamento próximo das firmas que participam de um oligopólio, cada rival é forçado a operar na base de uma reação a cada ação de outra firma. Portanto, admite-se que toda e qualquer ação proposta por um oligopolista será executada somente depois de se medir e avaliar a reação esperada dos rivais. Este processo de avaliação detalhada dos rivais a cada ação considerada é que distingue o comportamento oligopolístico daquele observado nas demais estruturas de mercado.

Duas características fundamentais e da maior importância relativamente ao comportamento de um oligopólio, cabem ser mencionadas:

1º.) o lucro de uma firma oligopolista não é determinado apenas pelo seu próprio desempenho, mas também pelo dos seus rivais- pelas reações dos mesmos às suas ações e vice-versa. (HAVEMAN e KNOFF, :201)

2º.) em virtude dessa interdependência em relação ao lucro, a atitude de um oligopolista racional é determinada pelo modo pelo qual ele espera que os seus rivais venham a reagir. Deverá prever a reação correspondente a qualquer atitude que esteja planejando tomar e alterá-la com base nessa previsão. (ib.)

O complexo de papel e celulose brasileiro, de acordo com as causas, características, categorias e estrutura relacionadas anteriormente, representa um ramo de atividade econômica que pode ser qualificado como de oligopólio, pois é possuidor de todos os aspectos mencionados.

3.2.2 Estruturação do Setor Industrial

Qualquer estudo a respeito do desenvolvimento das economias capitalistas, permite identificar um processo crescente de concentração do capital, que veio a resultar em elevação do tamanho médio da unidade produtiva e uma crescente oligopolização das firmas. Esse padrão de comportamento adotado para a empresa industrial, é uma tendência que também se verifica nas empresas do sistema financeiro: bancos, entidades de crédito e financiamento, etc.

A oligopolização pode levar à falta de competição que, por sua vez, ao mesmo tempo em que assegura a obtenção garantida de lucros, reduz a eficiência interna das empresas, pois pode ocorrer um desestímulo à inovação e à melhoria dos processos de produção e dos produtos, bem como para o desenvolvimento de eficiência organizacional e gerencial. Os preços praticados por essas firmas são estabelecidos de maneira a permitir a sobrevivência daquelas consideradas menos eficientes.

Dentre os fatores favoráveis ao aumento dos níveis de concentração em indústrias, um trabalho de KON(1994) menciona os seguintes:

- a) crescimento interno nas firmas existentes, que afeta e pode diferenciar o tamanho das mesmas;
- b) as fusões e outras formas de concentração de diferentes firmas em uma propriedade comum;
- c) declínio do tamanho do mercado para um produto determinado, quando as firmas maiores estão mais aptas para sobreviver;
- d) formação de *joint ventures* (“união de risco”: associação entre empresas para o desenvolvimento e execução de um projeto específico. Cada empresa, durante a vigência da *joint venture* , é responsável pela totalidade do projeto) entre firmas independentes.

A concentração de indústrias pode ser diluída se ocorrerem fatores que se manifestem na direção contrária, tais como:

- a) entrada de novas firmas;
- b) ampliação do mercado;
- c) fechamento de grandes empresas (uma ou mais) e o rápido crescimento de firmas médias ou menores;
- d) redução nos custos dos transportes, internos ou internacionais, e de outras tarifas ou barreiras ao comércio.

Além da sua sobrevivência no mercado, dentre os objetivos de uma empresa está o próprio crescimento, fator aliás complementar à sobrevivência. O termo crescimento, quando relacionado a alguma entidade econômica, poder ser analisado sob duas conotações distintas (KON, 1994) :

- a) como indicativo de um aumento no montante dos resultados alcançados durante o funcionamento do sistema, como, por exemplo, a elevação da produção , aumento das vendas ou melhoria das exportações;

- b) pode também ser usado para , além de significar um aumento nesses montantes, indicar também melhora na qualidade, como resultado de um processo de desenvolvimento que ocorre quando uma série de mudanças internas conduzem ao surgimento de transformações estruturais consistentes.

Neste segundo caso, as transformações estruturais, na abordagem de KON(ib.), dependem da atuação de diferentes elementos que agem como condicionantes para a sua ocorrência. Essas transformações podem ser representadas por fatores como: expansão demográfica, recursos naturais, acumulação de capital ou progresso tecnológico. O crescimento assume a conotação de um processo “natural” que se verifica sempre que um conjunto de condições socioculturais sejam favoráveis a essas transformações do organismo econômico.

A análise econômica tradicional, no entanto, identifica o crescimento nas entidades econômicas representadas pelas firmas, a partir de outro enfoque. Essas teorias examinam as vantagens e desvantagens das empresas apresentarem um determinado tamanho e explicam as consequências da passagem de um tamanho a outro em termos das vantagens líquidas dos diferentes tamanhos. O crescimento, portanto, torna-se tão somente um ajustamento de tamanho, apropriado a dadas condições; inexistente, portanto, a noção de um processo interno de desenvolvimento que conduza a movimentos cumulativos em qualquer direção. Supõe-se, freqüentemente, que exista um tamanho mais lucrativo para a firma e não é procurada explicação para seu crescimento a não ser a busca do lucro.

3.2.2.1 Perspectivas da Indústria de Papel e Celulose

Apesar de possuir uma grande capacidade de adaptação, o complexo papel celulose não pode deixar de considerar determinados aspectos que envolvem o setor industrial como um todo. Considerando a relevância exercida pelo setor industrial em qualquer estrutura econômica, torna-se necessário ao setor público brasileiro estabelecer os princípios e definir uma política industrial para o período pós-1999 e trabalhar no sentido de executá-la, sob pena de limitar as perspectivas de expansão da economia interna. Na verdade, no período pós-1995, ainda não houve a implementação de uma política industrial no Brasil.

A estabilidade monetária verificada na economia brasileira no período 1995-98, associada aos indicativos de estabilização de preços, ainda que importantes, não se demonstram suficientes para garantir uma nova etapa de expansão da economia brasileira.

Em diversos países, desenvolvidos ou em desenvolvimento, existem ações muito consistentes, integradas, entre o setor público e o setor privado, que se materializam por intermédio de políticas de modernização do setor produtivo e da promoção comercial.

Por outro lado, diversos indicadores existentes caminham no sentido de identificar como um erro a sustentação de que o mercado terá autonomia suficiente para gerar, por si só, as transformações necessárias à continuidade e expansão de uma economia competitiva. Fatos de ocorrência recente, a nível de comercialização internacional, podem ser relatados para justificar a conveniência da intervenção governamental, no sentido de estimular a empresa brasileira:

1. a recente desvalorização cambial adotada pelos governos dos países da Ásia- Coreia, Taiwan, Cingapura, Malásia (no final de 1997);
2. a histórica proteção tarifária existente para os produtores agrícolas da Europa que, dentre outros efeitos, beneficia a agroindústria local;

3. uma série extensa de acusações pelo governo dos Estados Unidos(73), em relação a diversos produtos elaborados no Brasil, sob o argumento de prática de *dumping*.

O que se necessita, portanto, após a desvalorização cambial adotada recentemente, é a operacionalização de instrumentos e mecanismos que contribuam para estimular uma maior inserção do País no mercado mundial e garantir sua presença como, por exemplo:

1. equalizar as condições de financiamento e de tributação, a fim de eliminar ou reduzir as desvantagens do produtor nacional;
2. valorizar os setores líderes da nova revolução tecnológica, identificando segmentos de importância estratégica para o País. Exemplo: os novos investimentos em telecomunicações, propiciados pela privatização, justificam uma política de apoio aos produtores de componentes;
3. agregar mais valor às exportações de manufaturados, diminuindo a importância relativa das vendas de *commodities industriais*- constituídas, basicamente, de bens intermediários com preços sujeitos a fortes oscilações;
4. adensamento das cadeias produtivas locais. Com a abertura do mercado após 1995 que, aliás, ocorreu de forma improvisada, sem o suficiente preparo requerido para o jogo da competição internacional, boa parte do abastecimento da indústria passou a depender de importações. Esta mudança se demonstrou conveniente sob vários aspectos, até a desvalorização cambial de janeiro de 99, após o que tornou-se justificável a recuperação desse mercado, favorecendo a requalificação de fabricantes nacionais;

(73) Uma acusação recente do governo americano se refere ao aço laminado a frio. O produto brasileiro, de acordo com a acusação, seria vendido nos EUA a um preço inferior ao custo de produção ou ao preço de mercado na origem. A posição de empresários brasileiros, ao rebaterem, é de que o governo americano adota posição claramente protecionista, pois a indústria americana não consegue competir com os baixos custos da indústria brasileira (O ESTADO DE S. PAULO, 21.07.99).

5. completar a reestruturação da indústria. Parte do esforço despendido na modernização industrial, completada ou em via de conclusão, pode ser perdido por causa de questões conjunturais trazidas pela crise externa. Isto representaria um enorme desperdício de recursos mobilizados nos últimos anos.

3.2.3 A internacionalização da produção

Um aspecto importante na análise de uma estrutura de produção está relacionado a internacionalização do capital. As atividades produtivas de diferentes nações tem sido, cada vez mais, modeladas pela dimensão mundial. A economia internacional, além dos fenômenos relacionados à circulação de bens, abrange igualmente, as atividades referentes à produção. A par disto, a análise econômica tradicional neoclássica, que se limita tão somente ao intercâmbio comercial, é insuficiente para esgotar a visão de uma nova realidade quanto ao comportamento das indústrias em direção ao exterior.

Tanto os países industrializados, como aqueles que se encontram numa fase de expansão de um parque industrial maduro, não se limitam apenas a realização de transações comerciais de parcela ponderável de seus bens e serviços no exterior. Também, freqüentemente, transferem para o resto do mundo parcelas do próprio aparelho produtivo, seja deslocando indústrias inteiras ou setores específicos, instalando-os em outras economias, desenvolvidas ou não.

Estes movimentos de internacionalização da produção, que correspondem a um passo além em relação ao simples intercâmbio comercial, acabam por resultar na constituição de espaços econômicos internos às empresas, que não mais coincidem com as fronteiras territoriais político-administrativas. Em decorrência, geram-se impactos consideráveis sobre os modelos e construções teóricas tradicionais.

A partir de 1970, dá-se a manifestação de forma mais intensiva dessa tendência de internacionalização da produção, que se consolida pelo crescimento das unidades de produção, na forma da empresa multinacional. Inicialmente, a multinacional podia ser vista como um produto decorrente das mudanças na economia mundial, passando, posteriormente, a se constituir, em um agente ativo das transformações no contexto mundial.

Cada vez mais, com maior intensidade, tem se verificado que o valor dos bens e serviços produzidos no exterior por filiais ou subsidiárias de empresas com sede em nações desenvolvidas, tende a superar o montante das respectivas exportações. Esse fato é um exemplo marcante da tendência à internacionalização da produção, no mundo atual, onde empresas que compõem o chamado sistema capitalista de produção atuam a fim de consolidar posições e vantagens competitivas auferidas.

Ao fazer referência a outros trabalhos, KON (ib., p.108) esclarece que o deslocamento de certos setores de produção dos países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, se dá quando esse capital busca determinadas vantagens. Esse deslocamento, regra geral, estaria ligado ao *ciclo de vida*(74) dos produtos que ocorre em nível internacional.

Ainda a exercer influência na possibilidade de internacionalização da produção podem ser mencionados:

(74) Os produtos podem passar por três etapas de transformações durante o ciclo de vida. A duração de cada etapa dependerá das respectivas demandas e processos de fabricação. São elas: 1. produto novo: é o produto lançado primeiro nos países mais desenvolvidos, que representam os lugares propícios para a produção de novos conhecimentos científicos e técnicos, considerando que as empresas, nas filiais menos desenvolvidas, não possuem igual aptidão para adquirir tais conhecimentos. Além disso, os consumidores dos países desenvolvidos apresentam uma maior tendência para a procura de novos lançamentos e o produto novo é fabricado nas proximidades do mercado final, tendo em vista que existem ainda indefinições no processo de fabricação e na comunicação do produtor com os consumidores, fornecedores e concorrentes; 2. produto maduro: revela um certo grau de padronização nas características próprias e nos processos de produção. Possui uma demanda mais definida e os custos de produção passam a ter maior importância à medida que as economias de escala começam a se esgotar e surgem concorrentes estrangeiros. Dessa forma, os produtores se vêem obrigados a transferir parte da produção para países onde a demanda é crescente e onde há possibilidades de economias de escala; 3. produto padronizado: tem a característica de apresentar processos de produção bem definidos e simplificados, ao lado de condições de venda do produto já plenamente consolidadas. Nesse caso, sua produção pode ser difundida nos países menos desenvolvidos se sua função de produção apresentar uma grande participação do fator trabalho. [Esta classificação aparece em KON, (ib., p. 108 e seguintes). Difere daquela apresentada por WOILER e MATHIAS(1996: 59).

- a) a existência de baixos custos de transporte;
- b) é desnecessário a obtenção de elevadas economias externas para a produção;
- c) uma alta elasticidade-preço da demanda.

As etapas de deslocamento dos setores de produção para outros países baseiam-se nas fases do produto. O *produto novo* é vendido inicialmente no país desenvolvido que o fabrica. Quando o bem se torna *maduro*, e sua produção declina nos países de origem, sua fabricação se desloca para outros países industriais avançados e o país inicial passa a importar o produto acabado. O *produto padronizado* por sua vez, a partir de certa fase, tende a ser fabricado nas periferias subdesenvolvidas e importado pelos países mais avançados.

3.2.3.1 A Multinacionalização

A origem da multinacionalização, de acordo com KON(*ib.*, p.109) está na grande empresa monopolista ou oligopolista e resulta da extrema concentração e centralização do capital inerente às economias capitalistas desenvolvidas. Essa internacionalização do capital assume uma integração entre as esferas da produção e da circulação de mercadorias, sobre uma base mundial. A transnacionalização das economias através das empresas multinacionais se constituiu, na verdade, um preâmbulo do que viria a ser chamado mais tarde de *globalização*. Corresponde, portanto, a uma nova dinâmica do sistema econômico mundial e a análise desta nova dinâmica é centrada no estudo das decisões da firma, observada particularmente com os instrumentos da microeconomia, procurando entender os fatores explicativos da decisão empresarial de criar filiais de produção no estrangeiro. Extremamente importante na estrutura atual da economia mundial do que o estudo da globalização ou multinacionalização, para um setor como papel e celulose, que tem parâmetros importantes como preço e oferta definidas em termos mundiais.

Quando faz referências a pesquisas realizadas na década de 70, junto a empresários europeus e americanos, buscando identificar as motivações para investimentos diretos no exterior, KON(*ib.*) relata que tais pesquisas obtiveram as seguintes respostas:

1. disparidades nacionais: a existência de disparidades explica a substituição das operações de exportação pela produção direta no exterior, no espaço geográfico do consumidor, particularmente no período de forte expansão da transnacionalização da década de 60. Contribui para incentivar esta troca a consecução de custos comparativamente menores (não ligados diretamente à produção) nas nações menos desenvolvidas. Estes custos são determinados principalmente por:
 - a) despesas com transportes;
 - b) barreiras protecionistas às importações existentes nestes países;
 - c) necessidade de adaptar os produtos às preferências do mercado de cada região;
 - d) existência de zonas monetárias, fiscais e financeiras diferenciadas;
 - e) precariedade de informações das nações menos desenvolvidas, dificultadas em virtude das grandes distâncias entre o mercado e o centro produtor;
2. estrutura oligopólica dos mercados: ela determina a maior expansão da multinacionalização desde que, se uma empresa do oligopólio transfere parte do seu aparelho produtivo para o exterior, as demais concorrentes são também atraídas para lá em função de uma política de conservação de uma parcela do mercado, agora em nível mundial;
3. avanço tecnológico: determina a entrada contínua de novos produtos nos mercados mais desenvolvidos em que são produzidos e, marginalmente, no exterior, através da demanda das camadas mais ricas dos países menos avançados. No entanto, o ciclo do produto leva à difusão internacional da produção desses bens e, algumas empresas, ameaçadas pela concorrência a partir da produção dessas mercadorias por empresas localizadas nos mercados estrangeiros em expansão, para lá deslocam sua produção.

Particularmente, foi o caso multinacionalização de muitas empresas norte-americanas, que na década de 60 transferiram seu aparelho produtivo para a Europa como defesa, em virtude da concorrência do Japão e do Mercado Comum Europeu e que passaram a dominar também a nova tecnologia;

4. custos de produção: em alguns países, a ocorrência de despesas menores, com relação a salários, foram um incentivo preponderante para a aceleração da multinacionalização de empresas ocorrida na década de 60, desde que as técnicas de produção homogêneas e a organização do trabalho tenderam a igualar a produtividade da mão de obra em diferentes localizações geográficas. Foi o caso dos investimentos diretos de empresas dos Estados Unidos na Europa, ou de inversões do Japão e de países europeus em nações menos desenvolvidas, onde havia mão-de-obra abundante e barata, como em Formosa, Coréia do Sul, Cingapura, Hong Kong (os chamados “tigres asiáticos”) e em países latino-americanos.

Alguns níveis de custos podem ser qualificados como prejudiciais ao setor. Dentre estes convém mencionar:

- a) custos portuários: a estrutura portuária brasileira, por conta de diversas características que apresenta e respectivo estilo de funcionamento, pode ser qualificada como defasada, cara e, operacionalmente, lenta. Assim, para as empresas que mantêm parcelas significativas de suas relações comerciais com o exterior, justifica-se a montagem de um sistema de exportação próprio, independente da estrutura já existente. Os ônus financeiros decorrentes poderão ser absorvidos a médio e longo prazo.

Cabe destacar que em termos de embarque e desembarque, a média brasileira é de 72 horas para exportação e 168 horas para importação. Na Argentina e Chile, o prazo é de 24 horas; nos EUA e Comunidade Econômica Européia- CEE, o prazo é de seis horas.

A indústria brasileira de papel e celulose, mesmo com os altos custos portuários, ainda possui características de competitividade. O setor de celulose brasileiro exporta para mais de 50 países enquanto que o setor de papel exporta para mais de 70 países;

- b) energia elétrica e óleo combustível (no Brasil) : está cara para o setor, principalmente quando comparada a preços vigentes em outros países;
- c) matéria-prima: ainda que relativamente abundante, sua exploração começa a ficar cara por conta da elevação no custo da mão –de- obra e nas alíquotas tributárias (também a ausência de incentivos fiscais);

Por outro lado, a expansão da multinacionalização para determinados produtos, cujo processo de produção é automatizado, tende a se verificar em direção a nações que apresentam uma infra-estrutura de serviços adequada ou a possibilidade de fornecerem os serviços complementares de alto nível demandados.

As empresas multinacionais podem assumir cinco tipos, conforme relata KON(ib., p.111):

1. empresas exportadoras:
primeiras manifestações da multinacionalização, que apesar de não pertencerem ainda à lógica da internacionalização do processo produtivo, se inserem na esfera da circulação internacional de mercadorias (via comercialização);

2. empresas “primárias”:
assim denominadas por se dedicarem ao setor primário de produção e constituírem a primeira forma de internacionalização da produção, ou seja, o fornecimento de matérias-primas, energia e gêneros alimentícios às economias industriais;
3. empresas de estratégia comercial:
correspondem à criação de firmas visando a substituição de importações, ou seja, o deslocamento da produção é efetuado por meio da implantação de “filiais-substitutas”, no sentido de exploração de mercados locais, conservando a função de distribuição de uma parte dos produtos da empresa produzida naquele território ou no território da matriz;
4. empresas globais:
aparecem em estágios mais tardios, e correspondem à criação de filiais especializadas em um determinado segmento do ciclo de produção. São instituídas dentro de uma estrutura organizacional que opera com uma planificação mundial da produção e, portanto, sua gestão é global ou planetária;
5. empresas financeiras:
correspondem a uma etapa posterior às empresas globais, onde a matriz centraliza as atividades não produtivas da empresa, como o planejamento estratégico, a central financeira, o departamento de P & D, etc., administrando suas participações financeiras, sua carteira de patentes e licenças. Às filiais cabe a produção, sendo a gestão descentralizada por linha de produto.

Portanto , a matriz tem seus rendimentos a partir dos dividendos, juros e *royalties* oriundos das atividades industriais localizadas no exterior. Constitui um exemplo típico de fusão e articulação entre bancos e indústrias, conforme definido por HILFERDING(1985) (75).

3.2.4 A Comercialização

Uma etapa extremamente importante em qualquer política industrial que se estabeleça consiste, necessariamente, em uma ação mais ampla no campo comercial. Nesse sentido, faz-se necessário então, uma política comercial eficiente, que atue de forma integrada e concomitante, que possa corresponder à expansão verificada na economia a partir da viabilização dos objetivos de uma política industrial.

Dessa forma, a implementação de uma política governamental para a indústria de papel e celulose gera, dentre outras consequências, um *feedback* (retroinformação) no sentido de uma política comercial ativa, necessária como aspecto complementar na intensificação da atuação no setor industrial. As empresas que são objeto das políticas industriais não devem trabalhar para acumular estoques mas, sim, para expandir as vendas . Esta é a principal justificativa de uma política de comercialização.

(75) Rudolf Hilferding: economista austríaco(1877-1941), que também atuou na Alemanha, tem como principal obra, um texto relevante do pensamento econômico: "O Capital Financeiro" (publicado originalmente em 1910). Nessa obra, ele destaca que a concentração do capital levou os bancos a exercerem um papel decisivo no processo de crescimento industrial. Afirma que o desenvolvimento do capitalismo se caracteriza por uma relação intrínseca entre o capital bancário e o capital industrial, quando o capital assume a forma de capital financeiro. A finalidade do crédito de capital é a transferência de uma soma de dinheiro que o proprietário não pode utilizar como capital para alguém que pretende utilizá-lo desta forma, transformando assim o capital monetário ocioso em ativo. Cabe à instituição bancária a função de receber, concentrar e distribuir esse capital monetário. Assim, além de seu próprio capital administrado pelos bancos, os capitalistas produtores utilizam o dinheiro ocioso de todas as outras classes, visando seu emprego produtivo. Na avaliação de Hilferding, o novo estágio do capitalismo se caracterizava pela hegemonia do "capital controlado pelos bancos e utilizado pelos industriais".

Por outro lado, uma intensificação da comercialização pelo setor vai depender de outros *feedbacks* : investimentos na área educacional, crescimento dos níveis de alfabetização, ampliação do período de presença da população na escola, melhores níveis de renda, ampliação de exportações, crescimento do PIB, contenção das taxas de inflação, afora outros.

Há que se delinear uma estratégia de integração , que permita o fortalecimento dos mecanismos de proteção e de promoção comerciais.

Alguns instrumentos de política econômica que podem ser utilizados como parte de uma estratégia de comercialização, bem como no estímulo às exportações, visando aproximar o desempenho brasileiro daquele vigente em termos de padrões internacionais, para papel e celulose, são os seguintes:

1. eliminação ou redução de alguns impostos (também com a participação dos governos estaduais- caso do ICMS);
2. definição de linhas especiais de financiamento como, por exemplo, juros diferenciados ou prazos mais longos para pagamento ;
3. reforço ao seguro de crédito;
4. enxugamento dos custos de infra-estrutura: transporte, comunicações, energia elétrica, armazenagem e outros;
5. redução das exigências burocrático-administrativas no processo de exportação;
6. redução nos custos alfandegários e agilização do desempenho portuário.

3.2.4.1 Formas de Comercialização

As empresas do complexo papel-celulose, adotam formas diferenciadas de comercialização. A estratégia de produção utilizada pelas grandes empresas internas do setor é a especialização em grandes volumes de “commodities”, obtidos a menor custo, enquanto as empresas produtoras de menor porte operam com “specialties” e, pelas próprias limitações, tendem a acompanhar os preços das empresas líderes.

Há linhas de produtos que melhor se adaptam à utilização de máquinas de menor porte, que permitem maior flexibilidade. De forma geral, a comercialização da celulose é feita pelos próprios fabricantes. Apenas os menores usam, em parte, distribuidores (evitar confronto direto com empresas jornalísticas, seria uma justificativa para essa forma de comercialização).

O esforço mercadológico brasileiro, efetivado por uma atuação conjunta de empresas e governo, até o momento, tem privilegiado as seguintes atividades:

a) quanto ao produto:

- 1.adaptação de características técnicas dos produtos ao mercado de destino, considerando, até mesmo, as variáveis representadas pelas condições climáticas do usuário, fator preponderante para o desempenho;
- 2.melhoria da alvura, item importante a influir na aceitação do produto;
- 3.instalação de instrumentação e controles computadorizados na produção, visando propiciar padronização e consistência;

b) quanto a logística:

1. interligação de transporte, pontos de estocagem e ponto de embarque, visando a redução dos custos. Esta vantagem operacional se torna mais nítida nos novos empreendimentos do setor;
2. transporte marítimo com navios adequados ao produto;
3. entrega "door to door"(porta a porta) nos mercados que requerem esta sistemática;

c) quanto a individualização:

1. Institucionalização de marcas próprias, no sentido de fixar a imagem do produto, associando a aspectos dos países de destino;

d) em relação a comercialização:

1. viabilizar um sistema de vendas mais flexíveis, chegando até mesmo a operações "counter trade" com países em dificuldade comercial.

3.2.4.2 Comercialização Externa

A presença da indústria brasileira de papel e celulose está crescendo e se consolidando cada vez no resto do mundo, apesar da ligação regular Escandinávia -Continente Europeu, que foi recentemente abalada pela presença dos Estados Unidos.

As exportações brasileiras de papel e celulose concentram-se em produtos de baixo valor unitário. Em 1996, a celulose de fibra curta correspondeu a 96% do total de pastas celulósicas exportado pelo País. As exportações de papéis de imprimir e escrever não revestidos em embalagens *kraft* são basicamente *commodities*, tendo participado com 82 % das vendas externas de papéis.

Identifica-se, igualmente, uma necessária renegociação dos sistemas de reciprocidades no âmbito da América Latina (seja em termos de MERCOSUL ou de integrantes da ALALC-Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e também nos níveis de preferência da Comunidade Econômica Européia- CEE, a fim de se eliminarem barreiras ainda existentes para a exportação de produtos brasileiros do setor. A estratégia básica adotada tem sido os acordos com "produtores-exportadores" de reputação no exterior.

Na medida em que o Brasil apresenta uma crescente participação no mercado externo, essa estratégia mostra ser válida. Os canais de comercialização que visam, dentre outros aspectos, a eliminação de uma desvantagem geográfica do Brasil que é a grande distância dos maiores centros consumidores, abrangem:

- a) escritórios comerciais próprios;
- b) agentes e representantes exclusivos;
- c) depósitos em pontos estratégicos no exterior.

Uma atividade importante para o complexo papel e celulose e que cabe ser destacada, de acordo com a BRACELPA, é aquela exercida pelo Ministério das Relações Exteriores. Por intermédio das representações diplomáticas do Brasil no exterior, vem sendo dado apoio ao setor de papel e celulose na identificação e defesa contra ações protecionistas dos países concorrentes.

Quando o setor de papel e celulose brasileiro iniciou sua operação no mercado externo, no final dos anos 70 e começo da década de 80, o produto brasileiro não possuía ainda “nome ou marca” e tradição suficientes para disputar com fornecedores escandinavos e norte-americanos, apesar de já dispor de qualidade e preços competitivos em alguns produtos do setor. Além disso, existiam ainda restrições, principalmente na Europa, em relação ao uso, em larga escala, de celulose de eucalipto, dos papéis feitos total ou parcialmente com essa matéria prima e, até mesmo, dos papéis para embalagens (“linear board”) produzidos com celulose de fibra longas no Brasil.

Os primeiros negócios de empresas brasileiras de papel e celulose no mercado internacional, geralmente venda de excedentes não colocáveis no mercado interno, eram feitos quase sempre no mercado *spot*. O produto brasileiro se mostrava insuficiente em atributos que o destacasse em relação aos concorrentes e não dispunha de vantagens significativas em termos de custos. A indústria brasileira não demonstrava então condições de estabelecer um relacionamento consistente com o mercado e, ademais, apresentava baixa lucratividade.

As circunstâncias obrigaram o país a oferecer vantagens competitivas iguais ou, até mesmo, superiores às proporcionadas pelos concorrentes, como etapa da estratégia de crescimento e participação no mercado internacional. Nesse sentido, adotou-se a implementação simultânea das seguintes atividades:

- a) estrutura de distribuição mais eficiente e confiável;
- b) uma assistência técnico-comercial mais efetiva;
- c) proporcionar assessoramento tecnológico nos processos de produção dos clientes.

A partir da identificação dessas necessidades, obteve-se o envolvimento respectivo por diversas empresas brasileiras. Paulatinamente, o posicionamento estratégico brasileiro no mercado internacional foi sendo transferido para “diferenciação”.

Conseguiu-se assim mais confiança dos clientes do exterior e, paralelamente, um crescimento nas vendas de produtos nacionais, o que permitiu às empresas investir em aumento da capacidade e melhoria de produtividade. Por conta da vigência de menores custos tornou-se possível alcançar uma vantagem competitiva.

As estratégias competitivas utilizadas pelas grandes empresas exportadoras do país convergem para a elaboração de produtos diferenciados e de baixo custo, etapas importantes para concretizar sua competitividade. Estas mesmas estratégias tem condições de gerar bons resultados e, aliás, vem sendo utilizadas pelo complexo papel e celulose.

A participação brasileira no comércio internacional de celulose e papel teve o ponto de inflexão em 1978, quando a balança comercial brasileira se inverteu e o país passou, de importador a exportador de celulose e papel. A partir de então, o setor conseguiu um crescimento e firmou uma posição, especialmente no mercado internacional, muito importante. Nas palavras de TABACOF (ib.) :

“até me atrevo a dizer que este foi um exemplo de competência da empresa brasileira. Ela soube aproveitar as possibilidades nacionais, no que se refere a suprimentos, condições ambientais, climáticas e tecnológicas favoráveis, para montar uma indústria de grande capacidade competitiva no tocante a custo, preço e qualidade”.

A tendência que tem início no período pós-1978, permite ao Brasil, na seqüência, a ascensão a oitava posição mundial como produtor de celulose e o primeiro de eucalipto. Ao longo desse período, o

que se verificou foi a expansão, crescimento e modernização da indústria brasileira de papel e celulose. Dentre os aspectos positivos a contribuírem para esses resultados, cabe destacar:

- a) o domínio em relação a tecnologia de ponta de áreas florestais;
- b) a expansão triplicada da produtividade brasileira por hectare, especialmente de eucalipto, seja pelo manejo ou pela pesquisa genética;
- c) o preço da madeira nacional, dos mais baixos do mundo, de forma complementar ao grande avanço tecnológico ocorrido.

3.2.4.3 Perspectivas do Mercado

Os dados atuais disponíveis em relação às tendências do mercado de papel e celulose, podem ser avaliadas sob duas formas(76):

1.º) Mercado Externo

De acordo com o BNDES, o consumo mundial de papel deverá se expandir, no período 1995-2005, à taxa média anual de 3,3%, sendo que em alguns segmentos de produtos, como papel para imprimir e escrever, a taxa média anual alcançará 3,8%. Para celulose e pasta de madeira, a perspectiva é de um crescimento médio anual de 2,7% e, para pastas recicladas, de 4,7%.

Uma projeção da oferta mundial de papel e de celulose e pastas projetada para 2005, indica um déficit da ordem de 70 a 71 milhões de toneladas, respectivamente, o que corresponde a dez vezes mais que a atual capacidade brasileira de fabricação destes produtos.

2. Mercado Interno

Conforme dados da BRACELPA, o crescimento do consumo de papel no Brasil se intensificou no período 1994-1997, motivado por diversos fatores, dentre os quais o Plano Real. As taxas médias de crescimento do consumo nacional estão estimadas em 5% para o período 1996-2000 e 6% para o período 2001-2005. Desde que verificada essa expansão, a tendência é que a mesma supere a capacidade de atendimento da estrutura produtiva atualmente instalada.

(76) Conforme o contido em "O Papel", março-1998, p.41.

No entanto, mantida inalterada a atual capacidade de produção do setor, estudo realizado pelo BNDES indica que o Brasil, a partir de 1998, passaria de exportador a importador de papel. Dessa forma, justifica-se que a estrutura brasileira de produção efetue, com urgência, os investimentos necessários, a fim de que possa ocupar os espaços que se abrirão com a expansão do consumo nacional e as oportunidades identificadas em termos de mercado mundial.

Conforme MACEDO et al (1997), considerando que sejam mantidas as mesmas características e tendências da economia brasileira, vigentes no ano de 1996, poderá ocorrer um crescimento sustentável no mercado interno de papel e celulose, nos próximos anos. Torna-se bastante viável em termos de cenário futuro, a inversão da balança comercial de papel e celulose, a partir de 1999, considerando-se a ocorrência de uma expansão da demanda de papel em relação a 1996, nos seguintes percentuais(77):

- a) 4% em 1997;
- b) 5% ao ano, entre 1998 e 2000 ;
- c) 6% ao ano, entre 2001 e 2005.

A demanda de papel estimada para o ano de 2005, conforme as premissas anteriores, deverá chegar a 8,5 milhões de toneladas. Para que a indústria nacional possa abastecer o mercado interno e, no mínimo, manter a atual participação no mercado mundial (referencia a 1996), faz-se necessário intensificar rapidamente os investimentos, principalmente tendo em vista o prazo médio de três anos requerido para a instalação de novas máquinas de papel.

O BNDES, em estudos realizados, aponta para uma necessidade de crescimento de 4,3 milhões de toneladas de papel e 3,6 milhões de toneladas de fibras, no período 1996/2005. Esse aumento de capacidade requer investimentos no valor de US\$ 10,4 bilhões, distribuídos em indústria (US\$ 9,5 bilhões), compra de terras para reflorestamento e formação de florestas (US\$ 930 milhões).

(77) Na verdade, grande parcela da alteração no desempenho da balança comercial do segmento de papel e celulose, ocorrida no ano de 1.999, deve ser creditado à alteração da política cambial adotada pelo governo, a partir da segunda metade de janeiro daquele ano. A taxa cambial vigente até então sobrevalorizava a moeda nacional, em relação ao dólar. Esse padrão agia como limitante às exportações. A mudança propiciou um estímulo às exportações.

3.3. O PERFIL TECNOLÓGICO DO COMPLEXO

3.3.1. Antecedentes

O processo de desenvolvimento capitalista, conforme a avaliação de SCHUMPETER (1982)(78), é definido como decorrência de sucessivas inovações(79) introduzidas na atividade econômica pelos empresários empreendedores, também chamados de classe burguesa ou capitalista. Essas inovações podem assumir uma extensa tipologia:

1. lançamento de novos produtos;
2. melhoria de qualidade nos produtos existentes ou nos produtos lançados;
3. adoção de novos métodos de produção para produtos já existentes;
4. abertura de novos mercados;
5. conquista de novas fontes de matérias primas ou de produtos semi-acabados;
6. nova organização do setor de produção, com a passagem, por exemplo, de um sistema de concorrência, onde atuam muitas empresas de pequenas dimensões, para um sistema de monopólio, com apenas uma, de grandes dimensões, a oferecer o produto, ou vice-versa (uma nova organização industrial, como a criação de um monopólio ou o rompimento do mesmo).

(78) Os textos que podem ser considerados como mais representativos do pensamento *schumpeteriano* são dois: o primeiro é "Teoria do Desenvolvimento Econômico" cuja primeira publicação ocorre em 1911, em língua alemã (utilizou-se a edição em português de 1982); o outro é "Capitalismo, Socialismo e Democracia", com edição original datada de 1942.

(79) A importância e amplitude das *inovações* na estrutura econômica, pode ser mensurada a partir de um conceito estabelecido por FURTADO(1964, p.29). Ele define *desenvolvimento econômico* como "um processo de mudança social, pelo qual um número crescente de necessidades humanas, pré-existent ou criadas pela própria mudança, são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo, decorrente da introdução de inovações tecnológicas".

Na sua avaliação, SCHUMPETER identifica como condição necessária para a obtenção de mudança econômica, a introdução de inovações e o inovador central é o empresário. Ocorrendo uma ausência de empresários audaciosos e empreendedores e do respectivo envolvimento na busca de inovações tecnológicas, conduziriam a Economia a uma posição de equilíbrio estático, numa espécie de círculo fechado de bens, onde seriam nulos o crescimento real e a taxa de investimento.

Assim, a concorrência entre empresas é interpretada como um constante processo de transformação ou, na conceituação de SCHUMPETER, um processo de destruição criadora, em que se transformam as empresas e as estruturas das indústrias: empresas inovadoras substituem as rotineiras, que são eliminadas ou absorvidas. Desse processo de transformação, surgem as grandes empresas monopolistas, que obtém lucros que podem ser socialmente úteis. Na concepção *schumpeteriana*, os lucros das grandes empresas monopolistas poderão ter dupla justificação:

- a) representar uma cobertura, um seguro dos riscos suportados pela empresa inovadora;
- b) permitir o financiamento das despesas em áreas de ciência e tecnologia que incidem sobre as empresas que pretendem inovar. O lucro monopolista não representaria, dessa forma, necessariamente, um flagelo social.

A expansão da atividade produtiva deveria ocorrer nas chamadas “ocasiões de investimento”, fases privilegiadas no processo de crescimento econômico. O sistema capitalista é dotado de uma natureza evolucionária e adaptativa. Numa situação de monopólio, as empresas darão menor ênfase na competição de preços e intensificarão a concorrência por meio de inovações tecnológicas e da organização empresarial.

A característica básica da inovação(80) é que ela significa alterações nas combinações de fatores de produção. Entende SCHUMPETER que a inovação implica em alterações radicais nos métodos de produção, de gerencia e de organização, principalmente nas fases de ascensão das economias, onde se verificam novos métodos de produção, novas formas de organização econômica, novos produtos e novos mercados(81).

O progresso técnico se apresenta sob dois principais aspectos:

- 1.) introdução de novos produtos;
- 2.) desenvolvimento de novos progressos, os quais permitem maior produção por trabalhador- elevando a produtividade.

(80) Uma distinção importante é feita por STONIER e HAGUE, (1967, p. 611). Nesse texto, estes autores qualificam **invenção** como o descobrimento real de novos produtos e processos enquanto que **inovação** é a produção comercial desses novos produtos ou a aplicação comercial desses novos processos. Uma **invenção** só se transforma em **inovação** quando é aplicada a processos industriais. Ao empresário cabe realizar novas combinações e introduzir inovações.

(81) De acordo com FURTADO(1964, ib.) as inovações tecnológicas , que são a essência do desenvolvimento econômico, não provocam apenas modificações na estrutura do sistema de produção. Na fase de difusão da inovação, começam a manifestar-se os conflitos e resistências. Interesses são contrariados quando, na esteira da inovação, surgem efeitos como o rompimento ou o abandono de uma cadeia produtiva, queda na renda de uma região geo-econômica ou então o início de um processo de desemprego. Na medida em que progride uma inovação tecnológica, a tendência é ocorrer uma elevação do produto, gerando um excedente que pode ser utilizado tanto para aumentar a capacidade produtiva, quanto para a imediata melhoria do bem-estar social, estimulando mudanças na estrutura econômica que permitem modificações em toda a estrutura social. A essência do desenvolvimento capitalista é que a "produção em massa significa produção para as massas".

3.3.2 Tecnologia vigente

Uma avaliação freqüente e aceita, é a de que o desenvolvimento tecnológico constitui-se em um fator complementar importante na economia do setor industrial.

No entanto, na interpretação de alguns autores, analisando a indústria de papel e celulose, os processos de produção vigentes e utilizados, podem ser qualificados, como sendo perfeitamente definidos e com tecnologias maduras(WOILER e MATHIAS, 1996: 35). Isto é, não há previsão de grandes mudanças tecnológicas a curto e médio prazo. Dessa forma, já existe, entre os técnicos, engenheiros e pesquisadores desse ramo de atividade, um certo consenso sobre qual seja a melhor opção de tecnologia, de processo e de fornecedor de equipamentos. As empresas do setor já tem uma idéia das atuais “fronteiras” de produção.

A tecnologia do processo de produção de celulose é de conhecimento bastante difundido. Em geral, quando se pretende instalar uma nova planta industrial, é contratada empresa de consultoria especializada para fazer o projeto, chegando até a caracterizar níveis de detalhamento e a indicação dos fornecedores.

Quando se efetua o projeto de uma planta industrial para produção de celulose, podem ser identificados vários equipamentos que não são exclusivos para o setor e que podem ser adquiridos junto a diversos fabricantes de bens de capital, que detém tanto a tecnologia acerca de como projetá-los quanto a de sua fabricação. Contudo, afirmam WOILER e MATHIAS(ib.), há uma outra categoria de equipamentos como, por exemplo: digestores, caldeiras de recuperação e máquinas de secar , que são específicos para essa atividade industrial. Poucas unidades desses equipamentos são comercializadas anualmente e existe uma quantidade reduzida de empresas especializadas em seu projeto e produção.

No que se refere a produção de papel, os processos utilizados também são, basicamente, os mesmos, com a ocorrência adicional, tão somente, de alterações nas velocidades, escalas, utilização de energia e controles. No entanto, tem ocorrido desenvolvimentos substanciais em termos de tecnologia do produto, buscando-se a produção de papel a partir da utilização de menores quantidades de celulose (ou mesmo pastas de alto rendimento).

É muito diferente, por exemplo, de uma atividade ou produto que passa por um processo de inovação tecnológica acelerada. Ou então, de uma outra atividade produtiva que convive com uma diversidade tecnológica em relação a qual não exista ainda consenso quanto à melhor opção para processos produtivos e/ou para os fornecedores de equipamentos (como parece ser o caso atual de muitos ramos da indústria eletrônica, informática, além de vários outros).

Cumprе destacar que a tecnologia de operação para fabricação de papel e celulose é de inteiro domínio das empresas nacionais. Em alguns casos especiais, entretanto, se faz necessário a adoção de técnicas específicas de assistência e otimização, tais como a obtenção de maior rendimento das máquinas ao nível de sua capacidade máxima, atividade cuja execução é realizada por técnicos estrangeiros (assistências do fabricante na maioria dos casos). O período menor do ciclo florestal brasileiro estimula uma maior produtividade e as empresas produtoras de celulose investem permanentemente no desenvolvimento de melhores espécies, inclusive através de processos biotecnológicos. Aliás, é o desenvolvimento tecnológico que se constitui em importante fator em termos de competição externa. A adoção de sistemas de controle digitais poderá contribuir para o aumento de eficiência na operação, com menores perdas e melhor aproveitamento da madeira.

Segundo o BNDES (1986), mundialmente, o complexo papel e celulose não se caracteriza por um desenvolvimento tecnológico dinâmico. O parque brasileiro que pode ser classificado como moderno, apresenta, porém, defasagem no que diz respeito à informatização da indústria que, em outros países, adota os sistemas mais modernos de controle digitais.

As empresas podem obter ganhos adicionais praticando técnicas modernas na distribuição do produto, utilizando-se de modelos de *logística*, muito importantes em termos de estratégias competitivas. Uma atuação integrada com grandes clientes pode contribuir para redução de custos e maior autonomia em termos de capital de giro: é o caso da utilização de modelos *just-in-time* na entrega de mercadorias, que passam a obedecer ao cronograma do dia, contribuindo para reduzir estoques. A utilização de "métodos inteligentes" na descarga de bobinas de papel de imprensa, pode contribuir numa redução de até 8% na perda de papel(82).

Um aspecto importante em relação ao desempenho do complexo papel e celulose é que esta atividade necessita de uma infra-estrutura complementar de investimentos que envolve dispêndios elevados. Esta infra-estrutura exerce grande influência na redução de custos, influenciando na melhoria do grau de competitividade. Frequentemente, é o setor público que assume os ônus de tais despesas (bem como de sua manutenção e conservação), como, por exemplo: vias de acesso (rodovias, ferrovias, hidrovias), energia elétrica, água, portos, sistema de telecomunicações, etc. (83). A legislação ambiental atribui às empresas do setor o controle da poluição gerada.

(82) Várias empresas vem utilizando uma espécie de empilhadeira com pá própria para descarga de bobinas acoplado ao caminhão. Anteriormente, as bobinas eram roladas sobre colchões, que implicava em perdas e avarias no papel.

(83) A presença intensa do Estado na economia brasileira, prevaleceu durante muito tempo, especialmente no governo militar (1964-1985). Ele se encarregava da oferta da infra-estrutura básica de apoio ao sistema produtivo, até como uma forma de atrair ou facilitar inversões produtivas na economia interna. Recentemente, desde meados dos anos 90, o governo vem saindo de muitas atividades, através dos programas de privatização, onde inúmeras empresas públicas, que vinham respondendo por atividades relacionadas a infra-estrutura, são leiloadas e passam para o controle do setor privado.

3.3.3 O Ciclo de Vida do Complexo

Considerando-se o modelo de “estágios do ciclo de vida”(84) de um produto, (WOILER e MATHIAS , 1996:59) , identifica-se em relação aos produtos em geral um padrão de desenvolvimento conhecido como ciclo de vida. O conhecimento deste padrão é de grande utilidade para a projeção da demanda de um produto. Além disso, o *ciclo de vida* pode atuar como uma força externa à firma ou ao próprio ramo de atividade produtiva, no sentido de provocar mudanças estratégicas. O ciclo de vida pode ser descrito como tendo os seguintes estágios:

1. estágio de introdução:
corresponde à fase de introdução no mercado, e ocorre após as fases internas de pré-produto, testes e desenvolvimento. Inicialmente as vendas são baixas e a tendência de crescimento é lenta. A lucratividade também é baixa ou mesmo, em alguns casos, inexistente. Sem dúvida, é a fase mais arriscada e cara para a empresa, pois muitos produtos não são aceitos pelo mercado e fracassam neste estágio de lançamento;
2. estágio de crescimento:
ocorrendo a aceitação do produto pelo público, diz-se que o mesmo entrou na etapa de crescimento. As curvas de venda e lucratividade apresentam rápido aumento, pois o mercado se encontra em expansão. Essa expansão da demanda é garantida pelo comportamento de dois tipos diferentes de consumidores : primeiro, os inovadores, que experimentam e testam o produto e depois, em segundo lugar, os mais cautelosos, os imitadores.

(84) Esta classificação, conforme mencionado anteriormente difere da utilizada por KON(1994).

O aumento da lucratividade, em condições normais de mercado, leva ao surgimento de outros concorrentes. A expansão da produção pode influenciar na queda de preço do produto, tanto porque houve um aprendizado pelo empresário-ganho de experiência ou então porque ocorrem economias de escala no processo de produção. Além disso, a queda de preço também pode ocorrer por conta da forma de atuação de um grupo empresarial que interessado em dominar o mercado, pratica preços inferiores aos dos concorrentes.

Neste estágio, as decisões mais importantes se relacionam a expansão da capacidade produtiva, estratégias de marketing e planejamento da produção.

3. estágio de maturidade:

nesta fase ocorre uma desaceleração nas vendas. Os lucros começam a cair e muitos produtos marginais, menos eficientes, são expurgados pelo mercado. A competição via preço tende a tornar-se mais acentuada. Novos modelos de produto podem ser lançados, numa tentativa de estender a duração do ciclo. A tentativa de aumentar a duração do ciclo de vida de um produto pode ser feita a partir de(85) :

- a) promoção ou estímulo ao uso mais frequente e/ou mais variado por parte dos consumidores atuais;
- b) busca de novos consumidores;
- c) descoberta de novos usos para o produto.

(85) Conforme WOILER e MATHIAS(ib.), a sequência mencionada foi utilizada para estender o ciclo de vida do náilon.

4. estágio de saturação:

é a etapa onde as características de competição se tornam mais acirradas. O produto passa a ser mais dependente das condições econômicas gerais. As decisões das empresas , nesta fase, estão relacionadas à promoção, fixação de preço e planejamento da produção, com ênfase na parte de estoques.

5. estágio de declínio:

após a maturidade e saturação, pode chegar a fase de declínio do produto, cuja ocorrência é possível pelas seguintes razões:

- a) desaparecimento da necessidade do produto;
- b) surgimento de outros produtos mais eficazes;
- c) os concorrentes conseguem promover e viabilizar um produto substituto melhor.

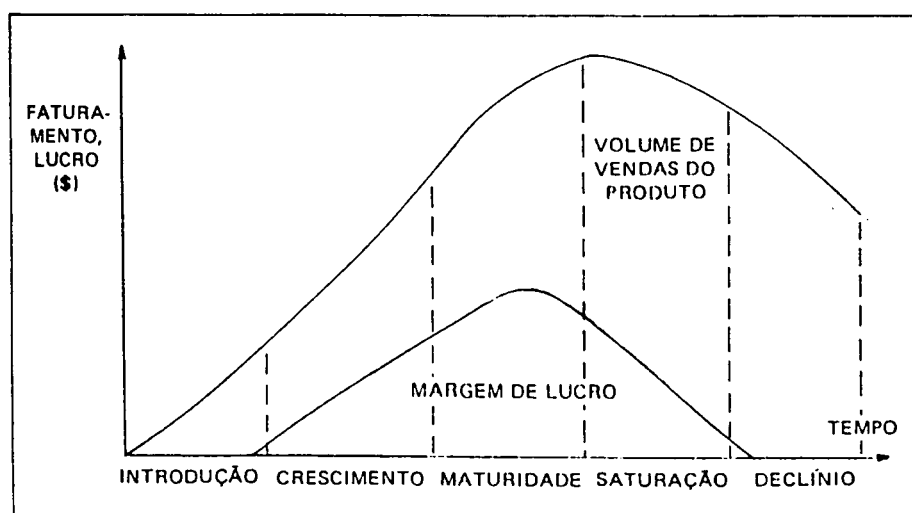
Com o declínio, vem a queda na quantidade demandada. A retração nas vendas só faz realçar a importância do controle de custos de produção. Muitos produtores, incapazes de se adaptarem a uma nova conjuntura, são forçados a abandonar o mercado. Outros conseguem sobreviver, porém, atuando em mercado restrito e especializado. Quanto às decisões que devem ser tomadas neste estágio do ciclo de vida, cumpre destacar:

- a) a necessidade de uma eventual transferência das instalações produtivas,
- b) o esforço de marketing ;
- c) o planejamento da produção.

As informações disponíveis existentes demonstram que o ciclo de vida dos produtos elaborados pela indústria de papel e celulose, a nível mundial, pode ser classificado como situado entre o estágio de crescimento e o estágio de maturidade, existindo ainda, portanto, um enorme potencial de mercado para absorver a produção e garantir a sobrevivência e continuidade desta estrutura de produção. As proposições anteriores, em relação ao ciclo de vida do produto também podem ser também visualizadas de forma gráfica, como na FIGURA a seguir.

FIGURA 3

O Ciclo de Vida do Produto



Fonte: WOILER E MATHIAS, p. 59.

O tempo de duração total do ciclo de vida varia para cada produto, ocorrendo o mesmo com o tempo de duração dos estágios. Dentre os fatores que tem condições de influenciar o ciclo de vida podem ser mencionados, dentre outros:

1. aspectos regionais ou geográficos;
2. nível de renda e expansão do PIB;
3. nível educacional-cultural;
4. hábitos e costumes da população;
5. efeito demonstração;
6. níveis diferenciados de desenvolvimento;
7. inovações tecnológicas;
8. mobilidade social;
9. grau de abertura da economia.

Todos estes constituem fatores que tem condições de prolongar por muito tempo a sobrevivência da indústria de papel e celulose.

3.4 O MODELO TEÓRICO DE THOMAS SMITH

3.4.1 Introdução

Um modelo teórico para análise de políticas públicas, reconhecido como extremamente maleável e útil na identificação de variáveis institucionais no processo de formulação e implementação de políticas é o modelo de SMITH (1973). Nesse capítulo, será apresentado o modelo teórico para, posteriormente, utilizá-lo na avaliação de políticas públicas para o complexo papel e celulose no Brasil, no período compreendido entre 1965 e 1995.

A principal característica do modelo de SMITH, quando analisa a formulação e a implementação de políticas públicas, é a constatação do “equívoco em que incorrem a maioria dos “policy-makers”, burocratas, cientistas e governantes em supor que, pelo fato de uma política ser formulada, será ela então, automaticamente, implementada”. A abrangência dessa proposta atinge tanto os países desenvolvidos, quanto os países em desenvolvimento ou economias emergentes (um conceito mais utilizado atualmente). Na realidade, o que se tem é a ausência de determinadas condições políticas, institucionais e organizacionais, sob as quais a política pública foi formulada, especialmente nas sociedades do Terceiro Mundo, o que acaba contribuindo para inviabilizar a política.

A ocorrência de diversos obstáculos que se materializam na fase de implementação das políticas, conduziram SMITH a identificar uma ampla tipologia de reações entre os diferentes participantes do processo de implementação:

- 1) os governos geram políticas, muitas vezes, sem consultar os grupos ou indivíduos interessados (ou que podem ser afetados);
- 2) com grande frequência, os canais de representatividade se encontram parcial ou totalmente obstruídos: as associações, as entidades de classe, os grupos de pressão, se mostram débeis diante do Estado;

- 3) identifica-se igualmente uma sintomática apatia social em relação ao processo decisório;
- 4) Não existe uma consciência da parte dos cidadãos isolados ou dos grupos organizados ou semi-organizados, sobre a possibilidade e as consequências de serem ou não atingidos por uma política e de que forma. A verdadeira participação e manifestação dos canais de representatividade só tem início quando as políticas são implementadas pelo setor público;
- 5) Entre a passagem/aprovação das leis referentes a políticas governamentais até a sua implementação, há um cenário político completamente diferente, que tem uma grande influência sobre a execução da política.

É no estágio de implementação da política que a mesma pode ser abandonada, modificada ou executada pelo governo. Vale notar que esse processo representa uma modificação radical em relação ao que foi encontrado em muitas nações desenvolvidas. Os interesses e posições nas sociedades ocidentais desenvolvidas se baseiam nos geradores de políticas. Tão somente a escolha ou formulação de uma política já são suficientes para despertar nos diversos grupos e interesses envolvidos, “a certeza de que a mesma será implementada”. Não é o que tem se verificado, no entanto, nas nações em processo de desenvolvimento, onde a ênfase dada pelos grupos interessados, especialmente os partidos políticos, é na própria política ou nos burocratas que devem implementá-la.

Mesmo que um governo de nação do terceiro mundo esteja envolvido e comprometido com a implementação de uma determinada política, é frequente o mau desempenho da burocracia que deve implementá-la. Pode ser somado a isso, ainda outras deficiências: falta de pessoal qualificado, insuficiente direção e controle das lideranças locais, oposição à política, corrupção. Nas sociedades ocidentais desenvolvidas, a burocracia tem sido mais eficiente na implementação das políticas.

Somente na fase de implementação é que se manifestam os descontentamentos até então latentes. É pois, nesta fase, que se iniciam as tensões.

As tensões surgem, em grande parte, na esteira das mudanças provocadas. E toda ação governamental, no âmbito das políticas públicas, conforme enfatiza SMITH, “é uma forma de provocar mudanças, mesmo que a ação seja estática(86)”. Uma razão que parece justificar o aguçamento das tensões nos países em desenvolvimento ou emergentes, está na própria natureza das políticas que tais países precisam formular, pois não podem se arriscarem a optar por “políticas incrementais”, porque estas representam muito pouco diante da dinâmica e da intensidade dos problemas que devem ser enfrentados.

Por conta da natureza dos problemas com que se defrontam as economias emergentes, as políticas aí formuladas devem ser mais intensas, profundas, ambiciosas, de forma a gerar um desenvolvimento econômico consistente e reformas sociais necessárias.

3.4.2 O Modelo de Institucionalização de ZOLLSCHAN

SMITH atribui às tensões um papel importante nas mudanças sociais. Após fazer referência a diversos autores que estudaram o assunto, ele enfatiza o Modelo de Institucionalização de ZOLLSCHAN .

O Modelo de ZOLLSCHAN tem a vantagem de possibilitar uma maior compreensão acerca de como as tensões sociais resultam em mudanças na sociedade. Ele identifica três tipos principais de discrepâncias (denominação dada por ZOLLSCHAN para expressar as tensões), que podem sozinhas ou em combinação perfazer uma exigência:

- 1º) discrepância entre uma forma ou padrão legítimo e uma situação real;
- 2º) discrepância entre uma previsão ou expectativa e uma observação;

(86) Ação estática: corresponde à “não-política” ou à falta de ação do governo. Representa o interesse em manter o “status quo”.

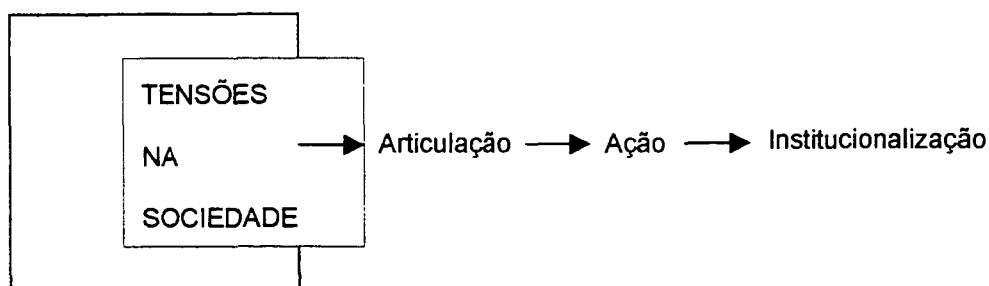
3º) discrepância entre um objetivo desejado e o que é realmente atingido(87).

No Modelo de ZOLLCHAN, três fases decorrem das tensões:

- a) articulação significa a fase em que os atores identificam a tensão e reivindicam novos objetivos para a solução;
- b) ação representa o movimento em direção a um objetivo postulado ou mesmo inconsciente. A ocorrência ou não da ação vai depender da natureza das tensões e do sistema social e político nos quais as tensões e articulações estão acontecendo;
- c) institucionalização é o produto resultante da ação, que transforma a intenção ou objetivos em algo estável, cristalizado, padronizado. É a mudança nos padrões de interação antigos.

(87) Aquilo que ZOLLCHAN denomina como discrepâncias, é chamado de desvios por TINBERGEN (s.d., p. 58-59). Este, na sua abordagem, classifica os desvios com a seguinte conotação:

- a) desvio numa situação em que a política recomendada ou elaborada não é a política efetivamente seguida;
- b) desvio numa situação em que a política recomendada não é a política correta;
- c) desvio em decorrência da utilização de modelos errados.

FIGURA 4**Modelo de Institucionalização de ZOLLSCHAN**

Fonte: T. Smith, op. cit, p. 201

De acordo com a avaliação de SMITH, o Modelo de ZOLLSCHAN mesmo apresentando méritos, não consegue explicar o suficiente em relação aos processos de implementação de políticas.

SMITH reconhece a existência de diversos mecanismos, entre as fases de articulação e ação, que devem ser desenvolvidos até se chegar à fase de institucionalização. Sua proposta então é no sentido de recomendar a existência de uma fase mais genérica, por ele denominada de transação, permeando as fases de tensão e institucionalização. A justificativa para essa fase - a de transações - é que a maioria das tensões sociais, dificilmente terminam em institucionalização e relacionamento, mas resultam somente na criação de modelos de ação não cristalizados, ou seja, as transações.

Como pontos adicionais de discordância, cabe ainda mencionar:

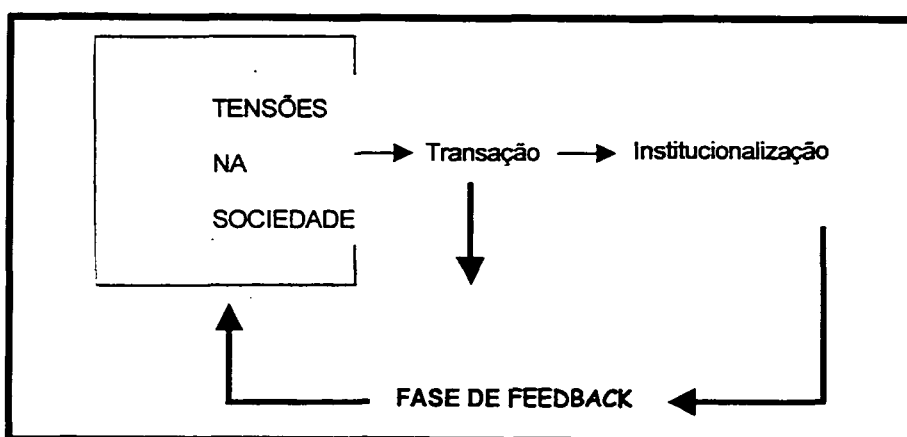
- a) o modelo de ZOLLSCHAN prevê o fim das tensões a partir da institucionalização do objetivo;

- b) SMITH considera que mesmo com um objetivo sendo atingido ou uma política sendo institucionalizada, não deixam de ser geradas tensões em decorrência das constantes mudanças, reajustes e adaptações. Tal institucionalização seria geradora de tensões através de um processo de *feedback*, que conduziria à reformulação das políticas e objetivos. O fato de se chegar a uma nova situação, programada e desejada previamente, em relação a uma política, pode gerar novas necessidades, às vezes não previstas. Além disso, a multiplicidade de interesses e de interessados que circundam o contexto de uma política pública, vão gerar reações diferenciadas e particulares em relação aos efeitos obtidos.

A partir destas observações, SMITH propõe um modelo genérico do processo de mudança (ver figura 5), considerando aí então, a fase de transação .

FIGURA 5

Modelo Genérico do Processo de Mudança



Fonte: T.SMITH, op. cit., p. 202

Percebe-se então, da proposta de SMITH, que as tensões sociais podem resultar em modelos de transação que, por sua vez, podem ou não resultar em sua institucionalização. Os modelos de transação e de institucionalização podem gerar tensões que implicariam em modificações adicionais em suas estruturas ou processos.

3. O Modelo do Processo de Implementação de Políticas de SMITH

Na abordagem de SMITH, as políticas governamentais são definidas como:

“ações deliberadas por um governo a fim de estabelecer novos padrões de transação ou instituições, ou para modificar padrões estabelecidos no âmago de antigas instituições”.

Dessa forma, uma política formulada por um governo atua como força geradora de tensão na sociedade. Enquanto as políticas são implementadas, estão sendo gerados tensões, esforços e conflitos tanto por aqueles que estão implementando a política, quanto por aqueles que podem ser afetados. As tensões oriundas da implementação das políticas, podem causar padrões de transação e, em alguns casos, o estabelecimento de instituições necessárias à viabilização dos objetivos de política. O processo de implementação de política pode gerar tensões que desencadeiam mudanças em outras instituições relacionadas. Cabe notar que instituições, não necessariamente emergirão de toda política governamental que for implementada. A consequência pode ser somente padrões de transação .

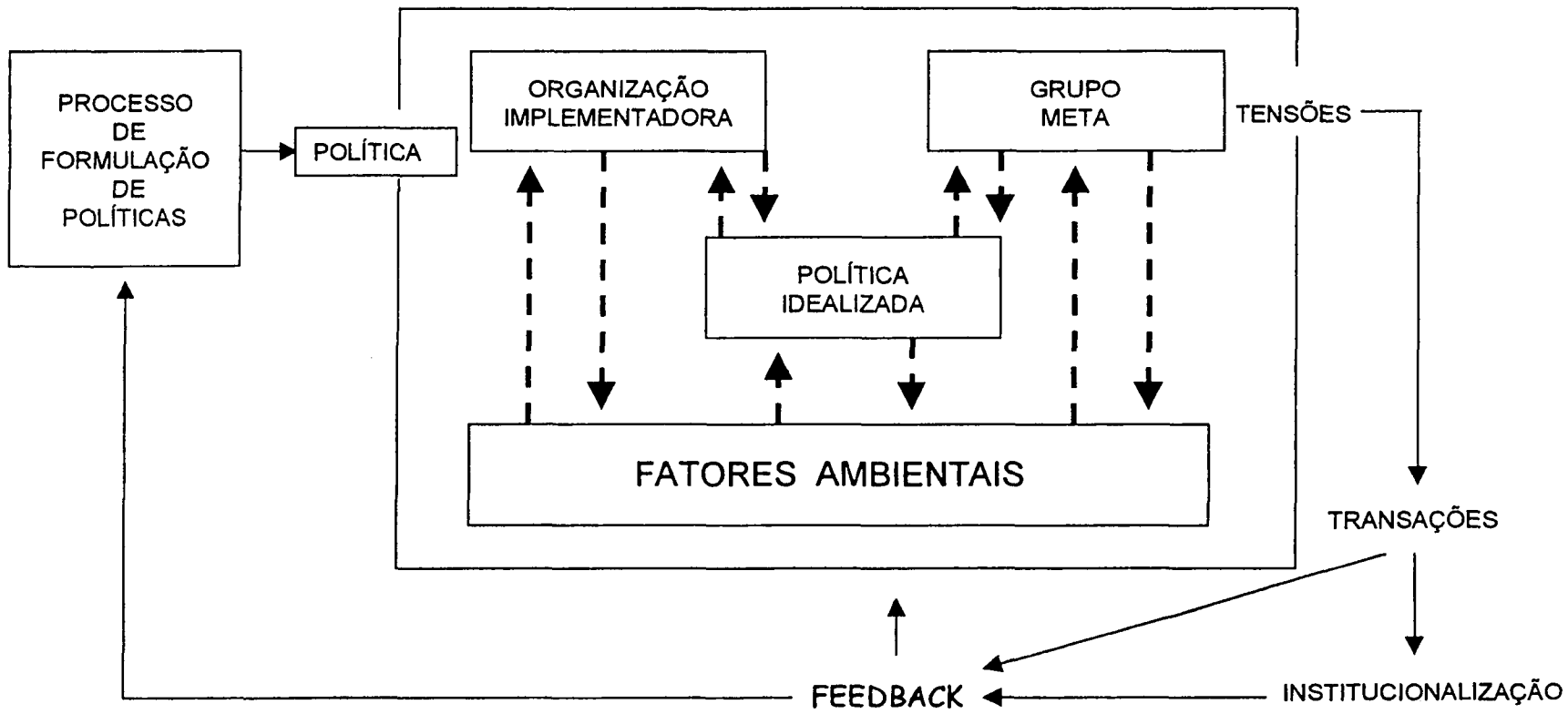
Após sugerir as modificações acima no modelo de ZOLLCHAN, é que SMITH propõe o seu modelo de processo de implementação de políticas. Utiliza como ponto de partida a premissa de que uma vez sendo as políticas consideradas como forças geradoras de tensão na sociedade, torna-se necessário considerar o contexto na implementação de políticas - os componentes relevantes da política que formam a matriz geradora de tensão. SMITH identifica quatro desses componentes, que são fundamentais no processo de implementação de política:

1. política idealizada;
- 2.) organização implementadora
- 3.) grupo meta;
- 4.) fatores ambientais.

O modelo apresentado na FIGURA 6, a seguir, representa a essência do processo de implementação de políticas. Ele está a indicar que a ocorrência de interação dentro e entre (inter e intra) os componentes do sistema de implementação de políticas, resultam em discrepâncias (ou desvios) e tensões. Das tensões decorrem modelos de transação e modelos não permanentes relacionados com o objetivo da política. Os modelos de transação podem ou não resultar num processo de institucionalização. Um *feedback* na forma de aumento ou redução das tensões é introduzido na matriz geradora de tensão, proveniente dos padrões (ou modelos) de transação e institucionalização.

FIGURA 6

Modelo de SMITH do Processo de Implementação de Política.



Fonte: T. SMITH, op. cit., p. 203.

SMITH passa então, numa primeira etapa, a identificar as variáveis importantes em cada um dos componentes da matriz de política. A seguir, analisa mais detalhadamente o conceito de tensões, especialmente em relação à implementação da política. E, finalmente, discorre acerca das fases de transação, institucionalização e *feedback* do modelo.

3.4.3.1 Política Idealizada

A política idealizada é definida como o padrão de interação que os formuladores de políticas estão tentando introduzir. Existem quatro categorias relevantes de variáveis de política idealizada:

1) a forma:

diz respeito ao aspecto formal da tomada de decisão: se através de lei, de um programa governamental ou outras;

2) o tipo:

pode ser expresso segundo três categorias:

- a) quanto a natureza: a política pode ser
 - simples*- de pequena amplitude e crescimento incremental ;
 - complexa*- de maior amplitude, sem crescimento progressivo;
- b) quanto a organização: a política pode ser:
 - organizacional*:. requer a modificação ou o estabelecimento de uma organização formal;
 - não-organizacional*: requer o estabelecimento de modelos ou padrões de interação estranhos ou fora do contexto formal da organização;

c) finalmente, a política pode ser classificada como pertencente a um dos seguintes tipos: distributiva, redistributiva, regulatória, auto-regulatória, ou emotivo-simbólica.

3) o programa: em relação ao programa, três aspectos são ressaltados por Smith :

- a) intensidade de apoio: no sentido de identificar o grau de comprometimento do governo na implementação da política;
- b) origem da política: se ela é necessária satisfazer as necessidades e demandas na sociedade ou foi formulada com pouca demanda ou apoio;
- c) cobertura/amplitude: classifica a política de duas formas:
 - quanto a natureza: genérica ou concentrada;
 - quanto ao espaço geográfico: amplo ou restrito;

4) imagens da política: a consideração da reputação e imagem da política junto a sociedade é muito importante. As imagens daqueles afetados pela política- o estereótipo social- e também a imagem daqueles que irão implementar a política – conceito de organização implementadora, podem contribuir para um maior ou menor sucesso das políticas.

3.4.3.2 Grupo Meta

O grupo meta é constituído pelas pessoas, organizações ou grupos organizados que serão afetados pela política. Vários fatores são importantes sob a ótica do grupo meta :

- a) grau de organização ou institucionalização do grupo meta;

- b) capacidade de liderança do grupo meta. A liderança pode ser favorável, contrária ou indiferente em relação à política; é muito importante a observância de aspectos ligados a natureza da liderança;
- c) experiência anterior com política, do grupo meta ou grupo objetivo : já foi afetado no passado? Qual a experiência e reação do grupo? São obedientes, rebeldes ou indiferentes?

3.4.3.3 Organização Implementadora

A organização implementadora é o órgão responsável pela implementação(execução) da política sendo, na maioria dos casos, uma unidade da burocracia governamental . SMITH destaca três variáveis importantes a serem consideradas em relação a organização implementadora:

- 1º) estrutura e pessoal: em termos de , respectivamente, estabilidade e qualificação. Uma organização administrativa instável e pessoal não qualificado podem reduzir a capacidade de implementação;
- 2º) liderança da organização administrativa: tal como a liderança do grupo-meta, esta variável refere-se ao estilo e natureza da liderança;
- 3º) capacidade da organização em implementar os objetivos do programa .

Em alguns casos SMITH permite identificar a organização implementadora como sendo o próprio grupo meta.

3.4.3.4. Fatores Ambientais

Os fatores ambientais são elementos que tanto influenciam como podem ser influenciados pela implementação da política. Podem ser considerados como pontos de estrangulamento, através dos quais a implantação da política deverá passar. Para diferentes tipos de política, podem prevalecer diferentes condições culturais, sociais, políticas e econômicas. Por exemplo, as políticas formuladas em nações do Terceiro Mundo, para atender necessidades relacionadas aos governos locais-municipais, podem enfrentar restrições ambientais de grande magnitude por conta dos padrões culturais e sociais, ao nível de pequenas localidades.

3.4.3.5. Tensões

Após identificar os componentes principais do processo de implementação de políticas, SMITH explora a natureza das tensões. Sua tese é a de que as tensões podem ocorrer tanto dentro como entre as quatro categorias anteriores de componentes do modelo: política idealizada, grupo meta, organização implementadora e fatores ambientais. Como exemplos pode-se mencionar:

- a) tensão interna:
um caso de tensão interna ou dentro das componentes descrito por SMITH, é a discrepância na organização implementadora quando uma unidade administrativa é instruída a implementar uma política para a qual a unidade tem pessoal inadequado em número ou em qualidade para a execução da política;
- b) tensão entre os componentes:
um exemplo de tensão entre os componentes do modelo pode ocorrer entre o grupo meta e o componente de política ideal, quando os *policy-makers* esperam que uma política seja bem-vinda pelo grupo-meta e a recepção é, na realidade, hostil.

SMITH propõe então uma ampliação em relação ao apresentado no modelo de ZOLLSCHAN. Das três categorias de discrepâncias ou tensões inicialmente apresentadas, sugere uma nova tipologia, com dez tipos de discrepâncias. A seguir, a matriz de tensões de SMITH.

TABELA 7

Matriz de Tensões na Implementação de Políticas

Situações	Ideal	Real	Percebida	Esperada
Ideal	7	1	2	3
Real		8	4	5
Percebida			9	6
Esperada				10

Fonte: Smith., p.

Cada uma dessas categorias de discrepâncias é exposta a seguir:

Tipo 1: é a discrepância entre o que é o estado ideal e o que é a situação real;

Tipo 2: é a discrepância entre o estado ideal e a situação percebida;

Tipo 3: é a discrepância entre a situação ideal e a situação esperada;

Tipo 4: é a discrepância entre as situações real e percebida;

Tipo 5: identifica uma discrepância entre uma situação real e uma situação esperada;

Tipo 6: é a discrepância entre uma situação esperada e uma situação como percebida;

Tipos 7, 8, 9, e 10: quando identifica tensões dentro das categorias do ideal, do real, do percebido e do esperado. Por exemplo, uma situação ideal se confrontaria com uma outra posição, também defendida como ideal. Essas quatro categorias são tipos de variantes dos tipos principais citados.

3.4.3.6. Transação

Os modelos de transação tem sido identificados como modelos não-cristalizados de interação. Estes modelos representam os contatos, negociações e todo tipo de interação que tem como objetivo a implementação de políticas. Os padrões de transação representam reações a tensões e esforços, dentro e entre as partes componentes do contexto de implementação.

A fase de transação se reveste de enorme importância, segundo SMITH, pois muitas políticas governamentais tem como objetivo somente modelos de transação e não o estabelecimento de instituições permanentes. Na verdade, muitas políticas só vão até a fronteira das transações, não sendo nunca institucionalizadas. Esta fase desempenha especial importância para que a política idealizada seja transformada em instituição: a superação da fase de transações indica simplesmente a institucionalização da política. Esta é a fase que fornece feedback aos formuladores de políticas para suas necessárias avaliações e possíveis correções no encaminhamento da política. Deve ser dada muita atenção ao fato da política estar sendo implementada. Da mesma forma que nas nações desenvolvidas do ocidente, também nas nações do Terceiro Mundo, há muitas políticas “idealizadas” convertidas em leis ou fazendo parte da Constituição. Programas com insuficiência de apoio, muitas vezes não são implementados com vigor. Nesses casos, o comportamento de transação poucas vezes atinge os objetivos desejados da política.

Explorando as propriedades da fase de transação do processo de implementação, SMITH recomenda ao pesquisador tentar identificar as ações que surgem enquanto a política está sendo implementada. Examinando uma política que requer o estabelecimento de uma unidade governamental eleita pelo povo, devem-se examinar as manifestações de resposta às tensões:

- a) na maneira pela qual os membros da unidade são escolhidos;
- b) no relacionamento da unidade com o setor administrativo dominante na área;
- c) na habilidade da unidade em satisfazer as funções indicadas.

Também deve ser considerado a relação inicial entre a unidade e a população que supostamente ela representa.

3.4.3.7 Institucionalização

Dado o caráter contínuo do processo de implementação de políticas, SMITH destaca a existência de restrições para se distinguir quando os modelos de interação tornam-se firmemente cristalizados em termos institucionais. O momento preciso dessa transformação é de difícil delimitação. Além disso, a determinação do grau exato de institucionalização é embaraçoso e complicado, mas alguns indícios servem de orientação:

- 1º) a habilidade da instituição em sobreviver no seu ambiente;
- 2º) o quanto a instituição é considerada, em termos de autonomia e influência, em relação ao conjunto de componentes da sociedade à sua volta;
- 3º) se as formas ou padrões de relacionamento tornam-se normativos para outros componentes sociais.

Deve ser enfatizado que é um processo simples para governos estabelecerem organizações políticas ou administrativas com o objetivo de implementação de política. O arranjo estrutural funciona com o apoio do governo que o estabeleceu. Se a organização se torna uma instituição, isso é um outro assunto. Um teste da institucionalização de uma organização já estabelecida é se as demandas pela atividade serão suficientes para forçar a sua perpetuação .

No processo de implementação, uma metodologia para determinar se uma política atinge ou não os seus objetivos seria examinar os novos padrões estabelecidos ou instituições, em comparação com a operação dos objetivos da política “idealizada” de seus criadores. Com esse objetivo, as funções e relações da política idealizada podem ser listadas e, então, comparadas com o resultado real do processo de implementação. É possível que em alguns casos os padrões de política idealizada nunca se materializem ou que o resultado do processo de mudança tenha sido o de cristalizar padrões de resistência aos objetivos e programas da política idealizada.

A institucionalização da política varia muito no tempo e o simples fato de existir uma lei não significa que o comportamento social ali previsto seja realmente verificado. Políticas complexas, não-incrementais, podem tomar mais tempo para se institucionalizarem do que políticas incrementais. Não é possível prever prazo nem forma, portanto, para a transformação de uma política em uma instituição. No entanto, deve ser concedido tempo suficiente para que padrões definidos possam emergir antes das conclusões serem feitas quanto ao resultado institucional da implementação. Deve ser considerado que o processo de implementação, tal como indicado por este modelo, considera que o processo de políticas é contínuo e que, pode ou não ter uma finalidade definida.

3.4.3.8 Fator Retroalimentador ou fase de *Feedback*

O *feedback* ocorre na sequência do processo de transações ou na fase seguinte, de institucionalização da política. Ambos podem funcionar como elementos geradores de tensão e esta, por sua vez, age como fator retroalimentador do modelo. É esta retro-informação que permite aos policy-makers evitar novas tensões e formular novas políticas. As tensões podem (apesar de nem sempre) se relacionar de volta à matriz de implementação da política idealizada, ao grupo-meta, à organização implementadora e aos fatores ambientais. Pela criação de novos padrões e novas instituições, tensões podem ser geradas e, também, podem gerar mudanças adicionais dentro do sistema. A esse respeito, não há qualquer segurança de que o estágio anterior do sistema possa existir novamente. Não há garantia de que haverá uma finalização definida a qualquer processo de implementação.

As novas tensões podem ser de apoio ou não-ruptivas aos novos padrões e instituições criados pela implementação da política. Um exemplo de tensão não-ruptiva pode ser o caso do estabelecimento de um sistema viável de governo autônomo local, capaz de processar todos os problemas de sua área. Um funcionamento eficiente e efetivo desse sistema de governo local pode gerar tensões por parte de líderes em evidência no nível nacional, os quais acham que unidades locais devem ser controladas de perto pelo governo central. Nesse caso, as novas tensões criadas podem levar à modificação da política governamental e à emissão de instruções às unidades administrativas para exercerem maior controle sobre o governo local .

Com o processo de *feed-back*. (ou retorno de informações) colocado no modelo, torna-se difícil falar do “produto final” de um processo de implantação de política. Aliás, ressalta SMITH, a fase de *feedback* é uma parte importante do modelo, pois indica claramente que o processo da política é um processo circular contínuo que poderá não ter nunca uma finalização.

SMITH afirma que em função da importância do entendimento do processo total de política, torna-se essencial que o processo de implementação seja explorado e avaliado. O modelo apresentado nesse estudo- apesar de tentativo em natureza- é um método para a explicação do processo. Certamente um número maior de variáveis (e relações entre variáveis) pode ser adicionado ao modelo, à medida que mais pesquisa seja dedicada ao processo de implementação.

Uma implicação do modelo para o preparo e execução de política é que os *policy-makers* (principalmente aqueles das nações do Terceiro Mundo), deveriam dedicar-se mais ao entendimento e domínio das estratégias de implementação. Análises de custo-benefício podem não ser suficientes para assegurar que os resultados da política se igualem às expectativas. Os *policy-makers* , através da utilização deste modelo, podem tentar minimizar as discrepâncias no processo de implementação e, com este objetivo em mente, podem formular e aplicar políticas mais efetivas.